Das württembergische Staatsministerium.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen.

Vorgelegt von

Gerhart Roofchüz

Referendar aus Sindelfingen.

1931

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550003_0075

Das württembergische Staatsministerium.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen.

Vorgelegt von

Gerhart Rooschüz

Referendar aus Sindelfingen.

Referent: Staatsminister a. D. Professor Dr. von Köhler.
Tag der mündlichen Prüfung: 25. März 1931.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

Abkürzungen 5
Quellen und Literatur . . . . . 6—8
Einleitung: Aufbau und Betrachtungsweise 9
§ 1. Der Begriff „Staats“- oder „Gesamtministerium“ 11

A. Geschichte.

I. Der Geheimerat bis 1876.
§ 2. 1. Der Geheimerat bis 1806 12
§ 3. 2. Die Zeit von 1806 bis 1819 15
3. Der Geheimerat nach der Verfassungsurkunde von 1819.
§ 4. a) Allgemeines 16
§ 5. b) Zusammensetzung, Berufung und Entlassung der Mitglieder . . 17
§ 6. c) Die Aufgaben des Geheimerats 18
II. Der Geheimerat und das Staatsministerium nach dem Verfassungsgesetz von 1876.
§ 7. 1. Vorgeschichte 21
§ 8. 2. Das Staatsministerium 23
§ 9. 3. Der Geheimerat 24
§ 10. III. Der Geheimerat von 1876 bis zu seiner Aufhebung 25
§ 11. IV. Zusammenfassendes über die Einrichtung des Geheimerats . . 26

B. Das geltende Recht.

§ 12. I. Geschichtlicher Rückblick auf die Entstehung der Württ. Verf. von 1919 27
II. Die Stellung des württembergischen Staatsministeriums.
§ 13. 1. Allgemeines 28
§ 14. 2. Bildung des Staatsministeriums, Staatsministerium und Landtag 31
§ 15. 3. Organisation des Staatsministeriums, die Stellung des Staatspräsidenten im Staatsministerium 37
§ 16. 4. Verhältnis des Staatsministeriums zur Reichsregierung . . . 42
5. Die einzelnen Befugnisse des Staatsministeriums.
§ 17. a) Bestimmung der Richtlinien der Politik und Zuständigkeit in allgemeinen Staatsangelegenheiten 43
§ 18. b) Die Gesetzesinitiative 47
§ 19. c) Rechts- und Verwaltungsverordnungen 48
§ 20. d) Das Notverordnungsrecht 49
§ 21. e) Die Anrufung des Volkes 52
§ 22. f) Zustimmung zu Staatsverträgen 54

Seite

§ 23. g) Maßnahmen auf finanzpolitischem Gebiet 55
§ 24. h) Einberufung des Landtags 55
§ 25. i) Beamtenernennung 55
§ 26. k) Begnadigungsrecht 56
§ 27. l) Ausfertigung und Verkündung der Gesetze 57
§ 28. 6. Die dem Staatsministerium unterstellten Beamten, Behörden und Anstalten 57
7. Die Rechtsstellung der Minister.
§ 29. a) Beginn und Ende der Rechtsstellung der Minister 58
§ 30. b) Rechte, Pflichten und Rechtsbeschränkungen der Minister . . 59
§ 31. c) Die Verantwortlichkeit der Minister 63
§ 32. d) Die Einzelzuständigkeit der Minister 66

C. Rechtsvergleichendes.

§ 33. I. Das badische Staatsministerium 67
§ 34. II. Das preußische Staatsministerium 69
§ 35. III. Das sächsische Gesamtministerium 71
§ 36. IV. Das bayerische Gesamtministerium 73
§ 37. V. Die thüringische Landesregierung 75
§ 38. VI. Die Reichsregierung 78
Schlußbetrachtung 81

Abkürzungen

(außer den allgemein gebräuchlichen).

Abg.	= Abgeordneter
Abs.	= Absatz
a. M.	= anderer Meinung
Anm.	= Anmerkung
Anschütz	= Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 11. Auflage, Berlin 1929
Art.	= Artikel
Bazille	= Bazille, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, 5. Auflage, Stuttgart 1929
Bd.	= Band
B.G.	= Beamtengesetz
Beil.	= Beilage bezw. Beilagen
Ges.	= Gesetz
Ges. v. 6. 11. 1926	= Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien vom 6. November 1926 (Regierungsblatt Seite 239)
i. V.	= in Verbindung
Prot.	= Protokoll
Reg.Bl.	= Regierungsblatt für Württemberg
R.G.Bl.	= Reichsgesetzblatt
R.-Verf.	= Reichsverfassung
S.	= Seite
Verf.	= Verfassung
Verf.-U.	= Verfassungs-Urkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819
Verh.	= Verhandlungen
Vers.	= Versammlung

Quellen und Literatur.

Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819.

Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919.

Gesetz, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920.

Verfassungs-Urkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919.

Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. November 1920.

Gesetz, die badische Verfassung betreffend vom 21. März 1919.

Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921.

Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Standesherren auf dem ordentlichen Landtage in den Jahren 1875 und 1876, Protokolle und Beilagen.

Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Abgeordneten auf dem ordentlichen Landtage in den Jahren 1875 und 1876, Protokolle und Beilagen.

Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung bezw. des Landtags des freien Volksstaates Württemberg in den Jahren 1919 und 1920, Protokolle und Beilagen.

Verhandlungen des Landtags des freien Volksstaates Württemberg auf dem zweiten ordentlichen Landtag 1924—1926, Protokolle und Beilagen.

Adam, Ein Jahrhundert württembergischer Verfassung, Stuttgart 1919.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 11. Auflage, Berlin 1929.

Bazille, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, 5. Auflage, Stuttgart 1929.

Blos, Von der Monarchie zum Volksstaat, Stuttgart 1922—1923.

von Blume, Ein Jahrhundert württembergischen Verfassungslebens, in der Deutschen Juristenzeitung, 24. Jahrgang 1919, Seite 716 ff.

von Blume, Staatsministerium und Ministerien, im „Stuttgarter Neuen Tagblatt" Nr. 150 und 162 des 83. Jahrgangs 1926.

von Blume, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX 1920, Seite 171 ff.

von Blume, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, Textausgabe mit Anmerkungen, Tübingen 1919.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 6. Auflage, Stuttgart 1885.

Bülau, Die Behörden in Staat und Gemeinde, Leipzig 1856.

Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923.

Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

Fricker, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 mit dem offiziellen Auslegungs-Material, Tübingen 1865.

Fricker und Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs, Stuttgart 1869.

von Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.

Giese, Grundriß des Reichsstaatsrechts, 4. Auflage, Bonn 1926.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Taschenausgabe für Studium und Praxis, 8. Auflage, Berlin 1931.

Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Tübingen 1908.

Göz, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, Tübingen 1906.

Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, in „Oeffentlich-rechtliche Abhandlungen", 5. Heft, Berlin 1922.

Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1922—1923.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.

Kauffmann, Carl, Das System der Staatspräsidentschaft in Württemberg, Tübinger Dissertation, Borna-Leipzig 1928.

Kaufmann, Erich, Die Reichsregierung, im Handbuch der Politik, 3. Auflage 1921, Bd. III, Seite 44 ff.

Köllreutter, Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 39, 1920, Seite 437 ff.

Köllreutter, Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. IX 1920, Seite 180 ff.

Köllreutter, Das parlamentarische System in den Deutschen Landesverfassungen, in Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 19, Tübingen 1921.

Köstlin und Schmid, Das württembergische Beamtengesetz, Stuttgart 1929.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Auflage, bearb. von Otto Mayer, Tübingen 1919. (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 1.)

Löning, Hellmuth, Die Verfassung des Landes Thüringen, 3. Auflage, Weimar 1925.

Meißner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2. Auflage, Berlin 1923.

Meuschel, Adelheid, Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen, im Archiv des öffentlichen Rechts, Band 41, 1921, Seite 1 ff.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, München und Leipzig 1914/19.

von Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Auflage, Tübingen 1840/46.

Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, München, Berlin, Leipzig 1923.

Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München und Leipzig 1920.

Nawiasky, Grundprobleme der Reichsverfassung, I. Teil, Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928.

Piloty, Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band IX 1920, Seite 129 ff.

Pistorius, Staats- und Verwaltungskunde, 2. Auflage, Stuttgart 1928.

Pötzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung, im Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. XIII 1925, S. 1 ff.

Preuß, Die neue preußische Verfassung, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band X 1921, Seite 222 ff.

Reyscher, Vollständige, historisch und kritisch bearbeitete Sammlung der württembergischen Gesetze, Stuttgart und Tübingen 1828—51.

Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg, 2. Auflage, Stuttgart 1887.

Rosenthal, Die Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. IX 1921, Seite 366 ff.

Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, München 1922.

Sartorius, Die Entwickelung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920/1924, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band XIII 1925, Seite 375 ff.

von Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883.

Schanze, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtag, im Archiv des öffentlichen Rechts, Band 42 (Neue Folge Band 3 1922), Seite 257 ff.

Schelcher, Das parlamentarische System, im Archiv des öffentlichen Rechts, Band 41 (neue Folge Band 2 1921), Seite 257 ff.

Schelcher, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band X 1921, Seite 285 ff.

Schmid, Oskar, Beamtenstellung der parlamentarischen Minister in Württemberg, in der Zeitschrift für die freiwillige Gerichtsbarkeit und die Gemeindeverwaltung in Württemberg und Jahrbücher der württembergischen Rechtspflege, 71. Jahrg. 1929, Nr. 7, S. 171 ff, und Nr. 8 und 9, Seite 209 ff.

Seifriz, Die staatsrechtliche Stellung des württembergischen Staatspräsidenten, Tübinger maschinenschriftl. Dissertation 1926.

Freiherr von Spittler, Vermischte Schriften über württembergische Geschichte, Statistik und öffentliches Recht, herausgegeben von Carl von Wächter, Stuttgart und Tübingen 1837.

von Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre, 2. Auflage, Stuttgart 1869.

Stier-Somlo, Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920, Berlin und Leipzig 1921.

Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, Berlin und Leipzig 1924.

Stier-Somlo, Das preußische Verfassungsrecht, Bonn 1922.

Triepel, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917.

Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Zehnter, Die badische Verfassung vom 21. März 1919 nebst den Nebengesetzen, III. Auflage, Mannheim, Berlin und Leipzig 1921.

Einleitung.

I. Aufbau der Arbeit.

Die vorliegende Arbeit soll die Stellung des heutigen württembergischen Staatsministeriums darlegen. Außerdem sollen rechtshistorische und rechtsvergleichende Gedanken zum Wort kommen.

Der Aufbau der Arbeit ist folgender:

Zunächst wird versucht, den Begriff „Staatsministerium" zu umschreiben und daneben die verschiedenen Möglichkeiten, nach denen ein solches organisiert sein kann, zu erläutern.

Der geschichtliche Teil der Arbeit wird den Vorläufer des modernen württembergischen Staatsministeriums, den Geheimen Rat in seiner Entwicklung von den Anfängen der altwürttembergischen Verfassung an betrachten. Unerläßlich ist eine kurze systematische Darstellung des Geheimen Rats der Verfassungsurkunde von 1819. Das Verfassungsgesetz von 1876, dessen Vorgeschichte kurz behandelt wird, bringt das Staatsministerium als verfassungsmäßige Einrichtung. Seine Stellung und seine Aufgaben, sowie die des jetzt in seinen Zuständigkeiten stark beschnittenen Geheimen Rats werden beleuchtet. Schließlich wird einiges Zusammenfassende über die Einrichtung des Geheimen Rats gesagt.

Den Hauptteil der Arbeit nimmt die Betrachtung der staatsrechtlichen Stellung des heutigen Staatsministeriums ein. Ein ganz kurzer Rückblick auf die Entstehung der württembergischen Verfassung von 1919 geht voraus. Die persönliche Rechtsstellung der Minister wird gestreift.

Der rechtsvergleichende Teil wird in großen Zügen die Stellung der Gesamtministerien in den größeren deutschen Ländern nach deren Verfassungen in Gegenüberstellung zur württembergischen Verfassung aufzeigen. Zunächst wird das Ministerium des Nachbarlandes Baden, sodann werden die Ministerien Preußens, Sachsens, Bayerns und Thüringens betrachtet.

Endlich wird noch die Organisation der Reichsregierung umrissen werden.

II. Betrachtungsweise.

Die Arbeit soll eine staatsrechtliche sein. Sie betrachtet daher grundsätzlich die rechtliche Stellung des Staatsministeriums, nicht seine politische Stellung. Die rechtliche Stellung des Staats-

miniſteriums beſtimmt ſich allein nach der Rechtsordnung, während für die politiſche Stellung neben den Rechtsſätzen noch andere Faktoren beſtimmend ſind, ſo die Fähigkeiten und Energie der im Staatsleben handelnden Perſönlichkeiten, die politiſche Sitte, das Parteiweſen, wirtſchaftliche Zuſtände uſw. Trotz der grundſätzlich juriſtiſchen Betrachtungsweiſe wird die Arbeit an den politiſchen Tatſächlichkeiten und den politiſchen Auswirkungen, die das Recht hat, nicht ganz vorbeigehen können; denn erſt die politiſche Praxis verleiht dem Staatsrecht Leben und Inhalt, und durch ſie wird vielfach das Recht erſt ganz verſtändlich. Bei der Auslegung der Rechtsſätze, deren Sinn und Zweck ja nicht immer ohne weiteres klar liegt, ſind vielfach die politiſchen Zuſtände, ganz beſonders die zur Zeit der Entſtehung der Rechtsſätze zu berückſichtigen.

Eine juriſtiſche Arbeit wird aber zwiſchen dem Recht und den politiſchen Tatſächlichkeiten und Gegebenheiten ſtreng zu unterſcheiden haben. Rechtsfragen und politiſche Fragen dürfen nicht miteinander verwechſelt werden. Dies geſchieht oft in der Praxis, aber auch in der Theorie. Die politiſche Uebung, die parlamentariſche Praxis bringt es oft mit ſich, daß allmählich ein Sinn in die Rechtsſätze gelegt wird, der nicht in ihnen enthalten und vom Geſetzgeber nicht beabſichtigt iſt. Oder es werden gar Sätze der Sitte und politiſche Tatſächlichkeiten einfach als Rechtsſätze aufgeſtellt, und aus Pflichten und Rechten, die auf Uebereinkunft der politiſchen Faktoren beruhen oder ſonſtwie tatſächlich aufgeſtellt worden ſind, Pflichten und Rechte im Rechtsſinn konſtruiert. Eine Verwechslung von Staatsrecht und Politik iſt es zum Beiſpiel, wenn Glum[1]) die Meinung unterſtützt, der Reichspräſident ſei verpflichtet mit den Parteien zu verhandeln, ehe er einen Reichskanzler ernenne, oder daß die Parteien ſogar den Reichskanzler zu „nominieren“ hätten, und wenn er es als „geſchriebenes Verfaſſungsrecht“ bezeichnet[2]), daß nicht nur der Reichskanzler, ſondern auch die Reichsregierung (das Miniſterkollegium) die Richtlinien der Politik beſtimme (vergl. Art. 56 R.-Verf.). Dies mag tatſächlich im politiſchen Leben der Fall ſein, mit dem Staatsrecht haben aber ſolche politiſche Tatſächlichkeiten nichts zu tun.

Betrachten wir das Staatsminiſterium rechtlich als die verfaſſungsmäßige, abſtrakte Einrichtung, ſo ſehen wir ſeine rechtliche Stellung durch Verfaſſung und Geſetze ziemlich feſt umgrenzt. Die Stellung des einzelnen, konkreten, aus beſtimmten Miniſtern beſtehenden Staatsminiſteriums beſtimmt ſich nicht nur nach rechtlichen, ſondern vorwiegend nach politiſchen Geſichts-

[1]) Die ſtaatsrechtliche Stellung der Reichsregierung ſowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzminiſters in der Reichsregierung, Seite 28 ff.

[2]) A. a. O. Seite 35.

punkten. Welche Möglichkeiten das einzelne Staatsministerium tatsächlich besitzt, welche Macht es auszuüben in der Lage ist, kann nicht allein die rechtliche Betrachtungsweise zeigen, sondern die Untersuchung muß sich auch auf alle außerhalb des Rechts liegenden Tatsachen erstrecken. Nur so läßt sich die politische Stellung des Staatsministeriums klarlegen.

§ 1. Der Begriff „Staats"- oder „Gesamtministerium".

Unter dem Begriff Staats- oder Gesamtministerium verstehen wir die Zusammenfassung der an der Spitze der Staatsverwaltungszweige stehenden Minister in einem Kollegium. Das Staatsministerium ist also der Ministerrat, die Ministerkonferenz, das Kollegium der Minister. Für das Ministerkollegium wird auch vielfach der Ausdruck „Regierung" gebraucht (so in der R.-Verf.: „Reichsregierung": hierunter ist die kollegiale Gesamtheit der Minister zu verstehen)[1]). Man überträgt hier den Ausdruck Regierung, der eigentlich die Regierungstätigkeit, die Oberleitung des gesamten staatlichen Wesens, die gesamte leitende Tätigkeit für den Staat („Regierung" im objektiven Sinn) bezeichnet, auf das Organ, das diese Tätigkeit ausübt („Regierung" im subjektiven Sinn).

Um einen einheitlichen Kurs der Regierungstätigkeit zu gewährleisten, ist ein Gesamtministerium nötig, ein Ministerrat, in dem die Minister die Fragen, die von allgemeiner Bedeutung sind und den Geschäftskreis mehrerer Einzelministerien berühren, besprechen. „Das Gesamtministerium vertritt den Geist der vollziehenden Gewalt"[2]).

Von „Staatsministerium" oder „Regierung" spricht man sowohl, wenn man die verfassungsmäßige Einrichtung, als auch wenn man die einzelne konkrete Regierung, das aus bestimmten Männern bestehende Kollegium im Auge hat.

Es gibt in der Hauptsache zwei Typen, nach denen ein Gesamtministerium organisiert sein kann: das monokratische, bürokratische oder Kanzlersystem und das Kollegialsystem. Beim Kanzlersystem sind die einzelnen Minister dem Kanzler oder Premierminister untergeordnet. Der Wille des Ministerpräsidenten entscheidet. Dieses System galt in der alten deutschen Reichsverfassung von 1871. Beim Kollegialsystem sind die Minister grundsätzlich alle einander gleichgeordnet, im Kollegium entscheidet Stimmenmehrheit der Mitglieder. Als drittes System kann noch aufgestellt werden das System der Selbständigkeit der Einzel- oder Ressortminister: Jeder Minister ist in seinem Ge-

[1]) Reichsverf. Art. 52, vgl. Anschütz, Anm. 2 zu Art. 57 R.-Verf.; a. M. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Seite 124.

[2]) L. von Stein, Die Verwaltungslehre, Seite 275.

schäftskreis selbständig und für ihn allein verantwortlich. Weder der Ministerpräsident, der nur primus inter pares ist, noch das Ministerkollegium können ihm hier Vorschriften machen[1]).

Wir werden später sehen, daß das württembergische Staatsministerium keinen dieser Typen rein verkörpert.

A. Geschichte.

I. Der Geheimerat bis 1876.

§ 2. 1. Der Geheimerat bis 1806[2]).

In Württemberg besteht schon seit sehr langer Zeit eine Verfassung, allerdings nicht eine Verfassung in dem Sinn, wie man sie heute versteht.

Die Anfänge der württembergischen Verfassung gehen auf das Jahr 1482 (Münsinger Vertrag) zurück. Der eigentliche Beginn des württembergischen Verfassungslebens fällt in das Jahr 1514. Damals wurde der Tübinger Vertrag zwischen dem Herzog Ulrich einerseits und den „Ständen" andererseits abgeschlossen. Die Stände bestanden aus den Prälaten (den Vermögensverwaltern der Mannsklöster) und der „Landschaft", d. h. den Vertretern von „Stadt und Amt", einem der modernen Amtskörperschaft vergleichbaren körperschaftlichen Gebilde. Die altwürttembergische Verfassung war ein Vertrag zwischen dem Herzog und den Ständen. Die Rechte der Stände bestanden nach der altwürttembergischen Verfassung hauptsächlich in dem Recht der Steuerbewilligung. Der Landesherr war frei in der Verwendung des Kammergutes (der ihm gehörigen Güter und der privatrechtlichen Leistungen, die ihm zu entrichten waren).

Wenn aber das Kammergut für die Zwecke der Landesverwaltung nicht ausreichten, konnte der Herzog nicht selbst Steuern erheben, sondern mußte sich an die Stände wenden, die die Steuern bewilligten, die dann in die „Landschaftskasse" flossen. Ueber diese verfügten allein die Stände.

Weiter ausgebaut, hauptsächlich auf dem Gebiet des Kirchenrechts, wurde das württembergische Recht durch Herzog Christoph. Gleich nach seinem Regierungsantritt (17. November 1550) verkündete er eine Kanzleiordnung[3]), durch die eine Einrichtung ins Leben gerufen wurde, die füglich mit einem modernen Staatsministerium verglichen werden kann, nämlich der „Geheimerat" oder auch „Geheime Rat".

[1]) Anschütz, Anm. 2 zu Art. 52 R.-Verf.

[2]) Vergl. hierzu Spittler, Vermischte Schriften Band XIII, Seite 280 ff.

[3]) Reyscher, Gesetzessammlung Band 12, Seite 173 ff.

Der Geheimerat war insofern der „Vorläufer“[1]) des modernen Staatsministeriums, als er verfassungsmäßig ein mit der Ausübung der Regierungsgewalt betrautes Kollegium war; ihm waren sämtliche Kollegien und einzelne Beamten unterstellt. Er hatte den Herzog zu beraten, der Herzog hatte sein Gutachten in allen Staatsangelegenheiten einzuholen, und der Geheimerat vermittelte die Befehle des Herzogs an die untergeordneten Stellen. Neben diesen Aufgaben hatte der Geheimerat aber noch die besondere Pflicht, über die Wahrung der Verfassung zu wachen[2]). Er war das Vermittlungsglied zwischen den zwei Parteien des ständischen Staates, zwischen der Krone und den Ständen, und war deshalb ein selbständiges und unabhängiges Organ.

Vor der Zeit Herzog Christophs gab es kein dauernd versammeltes Kollegium von Räten. Es entschieden eben diejenigen Würdenträger, die gerade bei Hof anwesend waren. Unter Herzog Ulrich, der viel im Land herumzog und einen Teil der Räte immer um sich hatte, während die andern in Stuttgart „bei der Kanzlei“ blieben, klagten die Räte im Jahr 1548 dem Herzog die Mißstände, die dadurch entstanden und waren dafür, daß „ein aintziger Rat zu Stutgardten statlich besetzt und verordnet würde“ und daß „aus vielerley Räten Ein Rat gemacht werde“. Für diesen Rat sei auch ein Haupt nötig, „das alle Ding dirigire, umbfrage und proponiere“[3]). Der Rat war so gedacht, daß er teils entscheiden, teils den Herzog nur beraten sollte.

Herzog Christoph führte diesen Vorschlag, wie schon gesagt, in der Kanzleiordnung von 1550 aus. Der *eine* „Geheime Rat“, der jetzt gebildet wurde, setzte sich aus 6 Adeligen und 12 Gelehrten Räten (einschließlich des Kanzlers) zusammen; in Ehesachen sollten zwei Geistliche zugezogen werden. Alle wichtigeren Sachen (sogen. Reservatsachen) sollten dem Herzog durch diesen Rat vorgelegt werden.

Schon am 26. Mai 1553 wurde eine zweite Kanzleiordnung erlassen[4]), nach der es drei Räte gab: 1. Oberrat, 2. Rentkammer, 3. Visitation oder Kirchenrat. Geheime Sachen und solche von besonderer Wichtigkeit wurden nicht von dem vollen Oberrat, sondern von den vier ersten Männern aus dessen Mitte allein

[1]) Von Blume, Ein Jahrhundert württembergischen Verfassungslebens, in der Deutschen Juristenzeitung 1919, Seite 717.

[2]) In der 9. Kanzleiordnung vom 1. 9. 1660 heißt es in Pars II, Tit. 1: Der Geheimerat solle „aber auch sich angelegen seyn lassen, daß die mit Unsserer trew gehorsamen Prälaten und Landtschafft auffgerichtete Compactaten und Abschiedt zue Unsers Fürstlichen Staats beständiger Aufrechterhaltung in ihren Cräfften nach deren gesunden Verstandt verbleiben mögen“. (Reyscher, Gesetzessammlung, Band XIII, Seite 389.)

[3]) Spittler, Vermischte Schrriften, Band 13, Seite 282.

[4]) Reyscher, Gesetzessammlung, Band 12, Seite 242 ff.

behandelt. Diese waren der Landhofmeister, der Kanzler, der Vizekanzler und ein weiterer Rat. Dies ist der eigentliche Anfang des Geheimerats[1]). Man faßte die vier Männer bald unter dem Namen „Geheimenräthe" zusammen. Nach Herzog Christophs Tod hatte der Geheimerat vormundschaftliche Funktionen auszuüben (der Sohn Christophs, Herzog Ludwig, war minderjährig). Eine Zeitlang führte er ein ziemlich unbedeutendes Dasein, bis er in der Zeit nach 1586 wieder an Bedeutung gewann. Der Geheimerat entwickelte sich jetzt zu einem festen, vom Oberrat gesonderten Kollegium, so daß es jetzt vier Räte gab: Geheimerat, Oberrat, Rentkammer und Visitation. Nach dem Tod des Herzogs Johann Friedrich (1628) wurde für die Vormundschaft über den minderjährigen Erbprinzen Eberhard ein „Geheimer Regiments- und Kurathelrath" geschaffen. Auf Wunsch der Landstände wurde dieser Geheimerat durch den Landtagsabschied vom 23. 12. 1629[2]) als ständige Einrichtung anerkannt. Der Geheimerat wurde nicht nur auf den Herzog, sondern auch auf die Landschaft verpflichtet und wurde dadurch zu einem zwischen dem Herzog und den Ständen vermittelnden Organ.

Die 9. Kanzleiordnung vom 1. 9. 1660 enthält für den Geheimerat einen besonderen „Staat"[3]), d. h. eine Dienstinstruktion, in der die Aufgaben des Geheimerats im allgemeinen bezeichnet waren. Dem Geheimerat wurden die übrigen Kollegien untergeordnet. Alle Angelegenheiten sollten, bevor sie vor den Herzog gebracht wurden, im Geheimerat beraten werden. Die Zahl der Räte war nicht fest bestimmt; es waren damals 5: Landhofmeister, Kanzler und 3 Räte. Die Zuständigkeit des Geheimerats im einzelnen war nicht bestimmt, was ein gewisser Mißstand war.

Im 18. Jahrhundert unternahmen die Herzöge mehrere Versuche, den Geheimerat abzuschaffen und durch Errichtung von mit Günstlingen besetzten Ministerien die Verfassung zu umgehen. So bildete im Jahr 1717 Herzog Eberhard Ludwig ein „Konferenzministerium", in dem aber nur sein Günstling, der Graf von Grävenitz, etwas zu sagen hatte. Herzog Karl Alexander (1733—37) stellte zunächst die alte Ordnung wieder her, errichtete aber 1735 wieder ein Konferenzministerium. Der Geheimerat führte ein Scheindasein. Nach Karl Alexanders Tod verschwand das Ministerium wieder, und der Geheimerat wurde wieder in seine Rechte eingesetzt. Er übte nun wieder über den minderjährigen Herzog Karl vormundschaftliche Funktionen aus, zusammen mit dem „Administrator" Herzog Karl Rudolf. Dieser

[1]) Spittler, a. a. O., Seite 285.

[2]) Reyscher, Gesetzessammlung, Band 2, Seite 334.

[3]) Reyscher, Gesetzessammlung, Band 13, Seite 389 ff.

versprach feierlich, ohne Einwilligung des Geheimerats in Landesverwaltungs-Angelegenheiten nichts zu beschließen.

Als Herzog Karl volljährig geworden war, schrumpfte die Bedeutung des Geheimerats wieder in Nichts zusammen. 1758 richtete Karl ein „Staats- und Kabinettsministerium" ein. Die Kabinettsminister gehörten zugleich dem Geheimerat an. Im Jahr 1765 verschwand der Unterschied zwischen Kabinettsministerium und Geheimerat wieder, und durch den Erbvergleich von 1770[1]), der einen Vertrag zwischen dem Herzog und den Ständen darstellt und das altwürttembergische Recht so ziemlich kodifiziert, wurde mit der Verfassung auch der Geheimerat wieder neu privilegiert und als ständige Einrichtung anerkannt. Die Geheimen Räte waren der Landschaft für Verfassungsverletzungen verantwortlich.

§ 3. 2. Die Zeit von 1806—19.

Das Jahr 1806 brachte das Ende der altwürttembergischen Verfassung. König Friedrich hob den Geheimerat auf und verordnete die Bildung eines Staatsministeriums. Dieses bestand nach dem Organisationsmanifest vom 18. 3. 1806[2]) aus den Chefs der 6 Departements oder Verwaltungszweige (Justiz, Finanzen, Inneres, Kirchen- und Schulwesen, Krieg, Aeußeres) und weiteren vom König berufenen Mitgliedern. Die Departementschefs hielten über die Angelegenheiten ihres Geschäftskreises im Staatsministerium Vortrag.

Am 1. 7. 1811 wurde ein Staatsrat geschaffen[3]), auf den die Funktionen des Staatsministeriums zum größten Teil übergingen. Der Staatsrat bestand aus den Ministern und weiteren Staatsräten, er sollte über allgemeine besonders wichtige Angelegenheiten und solche, die zum Geschäftskreis mehrerer Ministerien gehörten, beraten.

Nach dem Regierungsantritt König Wilhelms stellte dieser durch Verordnung vom 8. 11. 1816[4]) den Geheimerat wieder her. Mitglieder waren die Departementsminister und weitere Räte.

Der ständische Verfassungsentwurf von 1816 behielt den Geheimerat unter der Bezeichnung „Staats-Ministerium" oder „Staats-Rath" bei, ebenso der königliche Verfassungsentwurf von 1817 unter seiner alten Bezeichnung „Geheimerat". Dieser Verfassungsentwurf wurde aber von den Ständen abgelehnt. Das fünfte Edikt vom 18. 11. 1817[5]) brachte insofern eine wichtige

[1]) Reyscher, Gesetzessammlung, Band 2, Seite 550 ff.
[2]) Reg.-Bl., Seite 6.
[3]) Reg.-Bl., Seite 329.
[4]) Reg.-Bl., Seite 347.
[5]) Reg.-Bl., Seite 541.

Aenderung, als es den Geheimerat in zwei Abteilungen trennte. Die erste Abteilung bestand aus 5 Ministern, dem Präsidenten der zweiten Abteilung und aus einem weiteren Mitglied. Dies war der eigentliche Ministerrat. In der zweiten Abteilung saßen außer dem Präsidenten die Mitglieder der ersten Abteilung und weitere vom König ernannte Räte. Die Tätigkeit dieser Abteilung war teils als eine beratende, teils als eine entscheidende gedacht. Sie hatte ein Vetorecht bei allen Gesetzen und Verordnungen.

3. Der Geheimerat nach der Verfassungsurkunde von 1819.

§ 4. a) Allgemeines.

Nach langen Kämpfen zwischen König Wilhelm und den Ständen ist am 25. September 1819 die württembergische Verfassung zustande gekommen, eine konstitutionelle Verfassung; denn der König beschränkte freiwillig seine Rechte. Es hatten aber vorher Krone und Stände sich über den Text der Verfassung geeinigt, sodaß also formell der Charakter der Verfassung als eines „Vertrags" zwischen Herrscher und Ständen, worauf man so großen Wert gelegt hatte (das „gute alte Recht"), gewahrt blieb.

Die Verfassung nahm die altwürttembergische Einrichtung des Geheimerats in sich auf. Im Kapitel IV der Verf.-U. („von den Staatsbehörden") handelt der Abschnitt B (§§ 54—61) „von dem Geheimen-Rathe insbesondere". Der Geheimerat der Verf.-U. ist im wesentlichen die zweite Abteilung des Geheimerats des Edikts von 1817. Er ist „die oberste, unmittelbar unter dem König stehende, und seiner Hauptbestimmung nach bloß beratende Staatsbehörde", Verf.-U. § 54.

Verantwortlich ist der Geheimerat als solcher nur dem König, nicht aber den Ständen Die Minister können aber von den Ständen vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden, und zwar wegen „Unternehmungen, die auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind, und wegen Verletzung einzelner Punkte der Verfassung", Verf.-U. §§ 195, 199. Verantwortlich sind die Minister selbstverständlich im konstitutionellen Staatswesen nicht nur für eigene, die Verfassung verletzende Handlungen, sondern auch für solche Verfügungen des Königs, die sie durch ihre Gegenzeichnung decken[1]), § 51 Verf.-U. Als Strafe ist Verweis, Geldstrafe, Suspension und Entfernung vom Amt zulässig, § 203 Verf.-U.

[1]) Vergl. von Mohl, Württ. Staatsrecht I, Seite 774.

Der Kommissionsbericht zum 4. Kapitel der Verfassungs-Proposition[1]) hebt die Hauptbestimmung des Geheimerats (die beratende Tätigkeit) besonders hervor und erklärt, daß die Minister die Staatsverwaltung leiten nach dem Grundsatz der Verantwortlichkeit der Staatsdiener, welcher gegen Kollegien schwer oder gar nicht zu vollziehen sei[2]).

Trotzdem solle eine höchste, an der Verwaltung keinen Teil nehmende Behörde mit Ueberblick über das Ganze den König beraten, wodurch die Staatsverwaltung nur gewinnen könne. Im übrigen sei die Stellung des Geheimerats als Hüters der Verfassung aufrecht erhalten, obwohl die Verf.-U. nicht von dieser Aufgabe spreche.

§ 5. b) Zusammensetzung des Geheimerats, Berufung und Entlassung der Mitglieder.

Der Geheimerat der Verfassungsurkunde von 1819 besteht nach § 55 aus den Ministern und den vom König außerdem ernannten Räten. Die Minister sind die Chefs der 6 Verwaltungsdepartements.

Ernennung und Entlassung der Geheimen Räte erfolgt nach eigener freier Entschließung des Königs. Aus diesem Satz ist mit Rücksicht darauf, daß die Verf.-U. die Zahl der Geheimen Räte nicht festgelegt hat, zu schließen, daß der König eine beliebige Anzahl von Geheimen Räten ernennen darf. Die Stände haben zwar das Recht, die Besoldungen der Geheimen Räte zu bewilligen, sie dürfen aber dieses Recht nicht mißbrauchen und den König in einem ihm nach der Verfassung zustehenden Recht nicht beschränken[3]).

Ein in der Ständeversammlung gestellter Antrag, in § 54 Verf.-U. einen Zusatz, wonach der Geheimerat „aus Mitgliedern der protestantischen und katholischen Konfession" bestehen müsse, einzuschalten, wurde abgelehnt[4]). Dafür gab der König den Ständen die Zusicherung, er habe dem Geheimerat die Weisung erteilt, bei Streitigkeiten einzelner Kirchen untereinander (vergl. § 59, Z. 4 Verf.-U.) die Vorstände der Zentralstellen der Kirchen beizuziehen, wenn sich diese nicht einigen könnten.

Die Entlassung der Mitglieder des Geheimerats erfolgt wie ihre Ernennung auf eigene freie Entschließung des Königs, Verf.-U. § 57[5]).

---

[1]) Verhandlungen der Ständeversammlung von 1819, Prot. X, Seite 147 ff., siehe bei Fricker, Verfassungsurkunde, Seite 181 ff.

[2]) Vergl. hierüber unten § 11.

[3]) So von Mohl, a. a. O. II, Seite 51 und 53, Anm. 11, und etwas einschränkender von Sarwey, a. a. O. II, Seite 523.

[4]) Verhandl. von 1819, Prot. XV, S. 96 ff., bei Fricker, a. a. O., S. 268 ff.

[5]) Ueber die den Ministern und Geheimen Räten zustehende Pension vergl. § 57 Abs. 2 Verf.-U.

Bemerkenswert ist, daß ein Reichsverweser nach § 15 Verf.-U. ein Mitglied des Geheimerats nur infolge eines gerichtlichen Erkenntnisses entlassen kann. Nach richtiger Ansicht kann er jedoch einen Minister seines Amtes entheben, wenn er ihm nur seinen Sitz im Geheimerat beläßt[1]). Auch kann der Reichsverweser Geheime Räte ernennen, wen und wieviel er will.

Der Geheimerat berät und beschließt in kollegialer Form. § 61 Verf.-U. enthält den eigentlich selbstverständlichen Satz, daß ein Mitglied des Geheimerats nur dann „von der Teilnahme an den kollegialischen Beratschlagungen ausgeschlossen werden" kann, wenn „der Gegenstand dasselbe persönlich angeht".

§ 6. c) Die Aufgaben des Geheimerats.

Im Vordergrund der Aufgaben des Geheimerats steht die, das Staatsoberhaupt in den wichtigen Staatsangelegenheiten zu beraten. § 58 Verf.-U. bestimmt, daß alle dem König vorzulegenden Vorschläge der Minister in wichtigen Angelegenheiten im Geheimerat zur Beratung vorgetragen und mit seinem Gutachten begleitet an den König gebracht werden müssen. Als wichtige Angelegenheiten nennt die Verf.-U.:

Solche, die auf die Staatsverfassung,
die Organisation der Behörden,
die Abänderung der Territorialeinteilung,
und die auf die Staatsverwaltung im allgemeinen und ihre Normen sich beziehen.

Besonders wichtig ist, daß vor Erlassung, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen und allgemeinen Verordnungen, ebenso bei authentischer Erklärung von solchen, der Geheimerat beraten muß und gutachtlich zu hören ist. Der Geheimerat hat zwar nicht das Recht der Gesetzesinitiative (dies hat nur der König); er braucht auch dem Gesetzesvorschlag nicht zuzustimmen. Der König ist an sein Gutachten nicht gebunden. Aber der Geheimerat muß immer sein Gutachten abgeben, ehe ein Gesetzesentwurf der Volksvertretung vorgelegt wird. Nur bei auswärtigen Angelegenheiten und bei solchen des Kriegswesens, wo „die Natur der Sache eine Ausnahme begründet", befreit § 58 Verf.-U. von der Notwendigkeit der Beratung im Geheimerat. An was für Fälle die Verf.-U. dabei denkt, ist nicht ganz klar. Mohl[2]) meint, es könnten dies eigentlich nur rein technische Militärsachen und solche auswärtige Angelegenheiten sein, deren Wichtigkeit auch eine Geheimhaltung vor dem Geheimerat verlange. Bei

[1]) So Mohl I, Seite 302, Anm. 7. Eine andere Meinung wurde in der verfassunggebenden Ständeversammlung vertreten: Prot. XV, Seite 121, bei Fricker, a. a. O., Seite 280.

[2]) Mohl, a. a. O. II, Seite 52, Anm. 4.

dieser Auslegung brachte die Bestimmung jedenfalls die Gefahr einer Umgehung des Geheimerats mit sich.

In § 59 Verf.-U. werden noch folgende Geschäfte als zu der beratenden Tätigkeit des Geheimerats gehörig aufgeführt:

1. alle ständischen Angelegenheiten,
2. Anträge auf Entlassung oder Zurücksetzung eines Staatsdieners nach § 47 Verf.-U.,
3. Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden,
4. die Verhältnisse der Kirche zum Staat, oder auch Streitigkeiten einzelner Kirchen untereinander, wenn die Zentralstellen dieser Kirchen sich nicht einigen können,
5. alles, was dem Geheimerat vom König zur Beratung besonders aufgetragen wird.
   Auf Grund dieser Generalklausel ließ sich die Zuständigkeit des Geheimerats weit ausdehnen.

Die Stände hatten gewünscht, dem Geheimerat außerdem noch die Beratung über die Besetzung der höheren Staats- und Kirchenämter zu übertragen[1]) und auch „wichtigere Gegenstände, welche sich auf Lehranstalten" beziehen, durch den Geheimerat beraten und begutachten zu lassen[2]). Die Anträge fanden beide nicht die Billigung des Königs. Der erste deshalb nicht, weil es der König für unvereinbar mit der Bestimmung des Geheimerats hielt, ihm einzelne Verwaltungsverfügungen zu übertragen[3]). Die Zusätze wurden nicht in die Verfassung aufgenommen.

Verwandt mit der beratenden Tätigkeit des Geheimerats ist seine Aufgabe, den Verkehr zwischen der Krone und den Ständen zu vermitteln. Diese Aufgabe ist auch schon eine der wichtigsten des altwürttembergischen Geheimerats gewesen. § 126 Verf.-U. bestimmt, daß der König seine Eröffnungen an die Stände durch den Geheimerat gehen läßt, wie auch umgekehrt diese ihre Erklärungen, Bitten und Wünsche durch ihn mit seinem Gutachten versehen dem König vorzulegen haben. Uebrigens muß auch eine mündliche Eröffnung des Königs an die Stände (z. B. die Thronrede) im Geheimerat beraten werden[4]).

Der ständische Ausschuß (eine altwürttembergische Einrichtung), der besteht, solange die Stände nicht versammelt sind (§ 187 Verf.-U.), ist befugt, Anträge beim Geheimerat einzureichen, § 188 Verf.-U.

---

[1]) Verhandlungen a. a. O. XV, S. 123 ff., bei Fricker, a. a. O., S. 281 f.

[2]) Verhandlungen a. a. O., Prot. XV, Seite 127 ff., bei Fricker, a. a. O., Seite 284.

[3]) Dieser Gesichtspunkt war schon bei den Beratungen der Ständeversammlung zum Wort gekommen, siehe Verhandlungen a. a. O.

[4]) Mohl, a. a. O. I, Seite 706, Anm. 4 a.

Ein Recht auf Anwesenheit bei den Sitzungen der Stände hat der Geheimerat als solcher nicht, wohl aber die Minister. An den Sitzungen der ständischen Kommissionen können die Minister nur auf ausdrückliche Einladung hin teilnehmen, Verf.-U. § 169.

Jeder Staatsbürger, der mit einer Beschwerde den Instanzenzug der Behörden erschöpft hat, kann die Beschwerde den Ständen vortragen, denen dann auf ihr Verlangen der Geheimerat über die betreffende Sache Auskunft zu geben hat, Verf.-U. § 38.

Den Grundsatz, daß der Geheimerat eine beratende Behörde sein solle, hat die Verfassungsurkunde nicht rein durchgeführt, vielmehr hat sie ihm einige verwaltungsrichterliche Aufgaben zugewiesen. Nach § 60 Z. 1 Verf.-U. entscheidet der Geheimerat bei Rekursen gegen Verfügungen der Departementsminister. Hierbei sind immer die Vorstände des Obertribunals zuzuziehen.

Mohl[1]) bezweifelt die staatsrechtliche Richtigkeit des Gedankens, die Verwaltungshandlungen der Minister noch durch eine höhere Behörde nachprüfen zu lassen. Diese Bestimmung hebe vielfach die Verantwortlichkeit der Minister auf. Die Ansicht Mohls ist insofern richtig, als mit dieser Aufgabe nicht eine Behörde von der Art des Geheimerats, sondern nur ein Verwaltungsgerichtshof bestehend aus unabhängigen, den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit gleichgestellten Mitgliedern hätte betraut werden dürfen. Der Gedanke freilich, bei Rechtsverletzungen auch gegen die Verfügungen der Minister den Rekurs zuzulassen, ist durchaus richtig und im modernen Recht anerkannt.

Außerdem entscheidet der Geheimerat nach § 60 Z. 2 Verf.-U. bei Rekursen gegen Straferkenntnisse der Verwaltungsbehörden. Hier sind jeweils 6 Rechtsgelehrte zuzuziehen.

Endlich ist der Geheimerat die Zwangsenteignungsbehörde, Verf.-U. § 60 Z. 3 i. V. mit § 30.

Wenn der König infolge geistiger oder körperlicher Gebrechen an der Regierung behindert wird, hat der Geheimerat den Anstoß zur Einsetzung eines Reichsverwesers zu geben. Näheres siehe Verf.-U. § 13.

Bei der Erziehung eines minderjährigen Königs hat der Geheimerat unter dem Vorsitz des Reichsverwesers als Vormundschaftsrat entscheidend mitzuwirken, § 16 Verf.-U.

Nach Art. 66 des Königl. Hausgesetzes vom 8. 6. 1828 (Reg.-Bl., S. 567) ist der Geheimerat zur Teilnahme an dem Familienrat, den der König in Angelegenheiten der Mitglieder des Königlichen Hauses einsetzen kann, berufen.

[1]) A. a. O. II, Seite 53, Anm. 6.

Nach der Königl. Verordnung vom 20. 12. 1816 (Reg.-Bl. 1817, S. 86) ist der Geheimerat Untersuchungsbehörde für die Oberhofbeamten.

§ 76 Verf.-U. gibt eine Vorschrift für den Fall, daß der König nicht dem evangelischen Bekenntnis angehört. Dann sollen nämlich in Bezug auf die Episkopalrechte die dahingehörenden Bestimmungen der früheren Religionsreversalien eintreten. Die Verf.-U. verweist also auf die altwürttembergischen Verfassungsbestimmungen.

Der katholische Herzog Karl Alexander hatte schon vor seinem Regierungsantritt, nämlich in den Jahren 1729 und 1732 den Ständen versprochen, das evangelische Kirchenwesen zu erhalten. Bei Antritt der Regierung gab er eine dahingehende Verfassungsversicherung ab und durch Dekret vom 27. 3. 1734[1]) übertrug er die Besorgung des evangelischen Kirchenwesens dem Geheimerat. Dieser sollte die Kirchenangelegenheiten „nach dem Exempel von Chur-Sachsen allein ohne Anfrag" besorgen. Das Kirchenregiment wurde dem Geheimerat „kommissarisch übertragen"[2]). Der Geheimerat konnte nur aus evangelischen Mitgliedern bestehen. Dem Herzog blieb nur die Ernennung von gewissen Kirchendienern und die Verwendung des Ueberschusses des Kirchengutes[3]).

Die katholischen Nachfolger Karl Alexanders bestätigten jeweils die von diesem gegebenen Zusagen, eben die sogenannten Religionsreversalien.

§ 76 Verf.-U. überträgt also, wenn er auf die Religionsreversalien verweist, das evangelische Kirchenregiment dem Geheimerat für den Fall, daß ein Nichtprotestant König wird.

II. Der Geheime Rat und das Staatsministerium nach dem Verfassungsgesetz von 1876.

§ 7. 1. Vorgeschichte[4]).

Früher war der Geheimerat besonders wegen seiner Stellung als Garant der ständischen Verfassung eine äußerst beliebte Einrichtung gewesen. Bald aber begann man in der Zweiten Kammer Angriffe gegen den Geheimerat der Verfassung von 1819 zu erheben. Hauptsächlich wurde über seine Unverantwortlichkeit geklagt. Der Entwurf einer neuen Landesverfassung, der nach den Wahlen zur Landesversammlung von 1849[5]) dem König

[1]) Reyscher, a. a. O., Band 2, Seite 469 ff.
[2]) v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht II, Seite 411.
[3]) Erbvergleich Cl. II, § 10, siehe Reyscher, a. a. O., Bd. 2, Seite 569.
[4]) Vgl. hierzu Adam, Ein Jahrhundert württembergische Verfassung, Seite 95 ff.
[5]) Einberufen auf Grund des Gesetzes vom 1. 7. 1849 (Reg.-Bl., S. 237).

vom sogen. „Märzministerium“ am 12. 10. 1849 vorgelegt worden war, sah die Beseitigung des Geheimerats und statt seiner ein Staatsministerium, dem ein beratender Staatsrat untergeordnet sein sollte, vor. Der Verfassungsentwurf fand aber nicht die Billigung des Königs. Ebenso war in einem Verfassungsentwurf des Abgeordneten Moriz Mohl und in zwei weiteren Entwürfen, die der dritten Landesversammlung im Jahr 1850 vorgelegt wurden, die Aufhebung des Geheimerats vorgesehen. Auch später wurde mehrfach die Ersetzung des Geheimerats durch ein Staatsministerium verlangt. Im Jahr 1874 bat die Zweite Kammer einstimmig um Beseitigung des Geheimerats. Im Mai 1876 wurde dann der Entwurf eines Gesetzes über die Bildung eines Staatsministeriums dem Landtag vorgelegt.

Die Motive zu dem Entwurf[1]) heben hervor, daß eine gesetzliche, mit „entsprechendem Wirkungskreis ausgestattete organische Vereinigung der Minister“ fehle. Der Geheimerat sei in der Verfassung nicht folgerichtig ausgestaltet: Die Minister seien den Ständen verantwortlich, und die persönliche Vertretung der Regierung erfolge auch durch sie, während den schriftlichen Verkehr zwischen Ständen und Regierung der Geheimerat vermittle. Durch die Beziehungen zum Deutschen Reich sei die Einrichtung eines Staatsministeriums zu einem besonderen Bedürfnis geworden. Zur Begutachtung und Beratung der Krone bleibe der Geheimerat bestehen. Der Entwurf wurde der staatsrechtlichen Kommission der Zweiten Kammer zur Berichterstattung überwiesen. Den Bericht im Plenum dieser Kammer erstattete Freiherr v. Gemmingen[2]). Angriffe gegen den Gesetzesentwurf wurden hauptsächlich vom Abgeordneten Moriz Mohl und vom Kanzler der Universität, von Rümelin, erhoben[3]), die beide ausführten, die Zuständigkeit des Geheimerats werde durch das Gesetz zu sehr ausgehöhlt; auch seiner Stellung als eines beratenden Staatsrats werde er so ziemlich entkleidet.

Der Minister des Aeußern und der Justiz von Mittnacht suchte die Bedenken dieser Abgeordneten zu zerstreuen, indem er ausführte, dem Geheimerat bleibe als Staatsrat noch genug zu tun übrig.

Nachdem der Artikel 7 durch die Kammer der Standesherren nicht unerhebliche Abänderungen[4]), denen die Zweite Kammer zugestimmt hatte, erfahren hatte, wurde der Entwurf von beiden Kammern der Ständeversammlung angenommen und am 1. 7. 1876 verkündet.

[1]) Verhandlungen der Zweiten Kammer von 1875/76, Beil., Band 1, Seite 687 (Beil. Nr. 175).

[2]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 4, Seite 1798.

[3]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 4, Seite 1801 ff.

[4]) Siehe über diese unten Seite 24 f.

§ 8. 2. Das Staatsministerium.

Das Staatsministerium setzt sich aus den Ministern oder Chefs der Departements zusammen, deren Zahl nur durch Gesetz geändert werden kann. Der König ernennt und entläßt die Minister nach eigener freier Entschließung. Den Vorsitz im Staatsministerium führt der König, wenn er selbst an der Sitzung teilnimmt, sonst der vom König aus der Zahl der Minister ernannte Präsident des Staatsministeriums[1]). Dieser leitet seine Geschäfte und führt die Dienstaufsicht über das dem Staatsministerium „zur Dienstleistung beigegebene Personal".

Zur Bearbeitung der Geschäfte und auch zur Teilnahme an den Beratungen sind dem Staatsministerium ständige Räte beigegeben, deren Funktionen bis auf weiteres Mitglieder des Geheimerats versehen. Diese werden vom König hierzu beauftragt[2]). Sie haben jedoch als Räte des Staatsministeriums nur beratende Stimme. Für einzelne Angelegenheiten können auch andere Beamte oder Fachleute zugezogen werden, Art. 5 des Gesetzes.

Ein Mitglied des Staatsministeriums kann nur dann von den Beratungen ausgeschlossen werden, wenn der Gegenstand der Beratung das Mitglied persönlich angeht, Art. 4.

Den Geschäftskreis des Staatsministeriums bestimmt Art. 6 des Gesetzes von 1876.

Das Staatsministerium berät alle allgemeinen Angelegenheiten, besonders die, die betreffen:

1. die Staatsverfassung,
2. die Behördenorganisation,
3. die Abänderung der Territorialeinteilung,
4. die Staatsverwaltung im allgemeinen,
5. das Verhältnis des Staates zu den Religionsgesellschaften,
6. die Gesetzgebung und allgemeinen Verordnungen[3]) (deren Erlassung, Abänderung und authentische Erklärung),
7. die wichtigeren Verhältnisse zu anderen Staaten.

Bevor Vorschläge der Minister in solchen Angelegenheiten dem König vorgelegt werden, müssen sie im Staatsministerium beraten und begutachtet werden. Die Gutachten des

---

[1]) Dieser führt auch den Vorsitz im Geheimerat, wenn ihn nicht der König selbst übernimmt, vergl. unten S. 25.

[2]) Dieser Satz wurde eingefügt auf Antrag des Kanzlers von Rümelin, der befürchtete, die Geheimen Räte könnten von den Ministern zu bestimmten Geschäften kommandiert werden, und ihre Stellung könnte hierunter notleiden (siehe Verhandlungen a. a. O., Seite 1824).

[3]) Die Gesetzesentwürfe werden also den Ständen vom Staatsministerium und nicht von den Einzelministern vorgelegt (ausgenommen der Hauptfinanzetat, Verf.-U. § 111). Die Gesetzesinitiative hat aber nicht das Staatsministerium, sondern nur der König und die Stände, § 126 Verf.-U.

Geheimerats legt das Staatsministerium dem König vor, Art. 7, Abs. 3 des Gesetzes. Weiter berät das Staatsministerium alle ständischen Angelegenheiten, die Beziehungen zum Deutschen Reich (das Staatsministerium instruiert also die Bevollmächtigten zum Bundesrat) und endlich alles, was ihm vom König zur Beratung besonders aufgetragen wird. Dem Staatsministerium sind unterstellt:

1. Die Bevollmächtigten zum Bundesrat,
2. der Verwaltungsgerichtshof,
3. der Disziplinarhof,
4. der Kompetenzgerichtshof.

§ 9. 3. Der Geheimerat.

Das Gesetz von 1876 läßt zwar den Geheimerat weiterbestehen, schränkt aber seine Zuständigkeit wesentlich ein. Er muß nicht mehr alle Gesetze und Verordnungen beraten und begutachten, sondern nur noch die wichtigsten Dinge, und auch diese normaler Weise erst, nachdem sie schon im Staatsministerium vorgetragen worden sind[1]), nämlich:

1. Anträge auf Abänderung der Landesverfassung und der Landesverfassungsgesetze.
2. Anträge auf Abänderung der Reichsverfassung Art. 68, Absatz 1 und 2[2]).

   Diese Bestimmung lautet:

   „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.

   Diejenigen Vorschriften der Reichsverf., durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden“[3]).
3. Normen, welche sich auf die allgemeinen Verhältnisse des Staates zu den Religionsgesellschaften beziehen[4]).

---

[1]) Göz, Verfassungsurkunde, Seite 93.

[2]) Im Entwurf nicht vorgesehen, sondern erst auf Beschluß der Ersten Kammer eingefügt, siehe Verh. der Kammer der Standesherren von 1875/76, Beil. Bd., Seite 333 f., Prot. Bd., Seite 487 ff.

[3]) Nicht Anträge auf verfassungsändernde Gesetze im Einzelfall. So Sarwey, a. a. O. II, Seite 122, und der Referent der Ersten Kammer, Freiherr von Linden, Verh. der Ersten Kammer von 1875/76, Prot. Seite 491.

[4]) Siehe oben Anm. 2.

4. Anträge in besonders wichtigen oder sonst geeigneten Angelegenheiten[1]), namentlich in den Gebieten der Gesetzgebung und der Erlassung allgem. Verordnungen[2]).
5. Alles, was ihm vom König zur Beratung besonders aufgetragen wird.

Außerdem sind dem Geheimerat zunächst noch einige Einzelbefugnisse verblieben[3]).

Den Vorsitz im Geheimerat führt der König, wenn er selbst an den Beratungen teilnimmt, sonst der Präsident des Staatsministeriums.

Ernannt und entlassen werden die Geheimen Räte wie bisher durch freie königliche Entschließung.

Die Gutachten des Geheimerats werden dem König durch das Staatsministerium vorgelegt.

§ 10. III. Der Geheimerat von 1876 bis zu seiner Aufhebung.

Bald nach dem Verfassungsgesetz vom 1. 7. 1876, am 16. 12. 1876, erging das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Reg.-Bl. 1876, S. 485), das dem Geheimerat seine Zuständigkeit in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten nahm. Sodann wurde durch das Gesetz vom 25. 8. 1879 (Reg.-Bl. S. 272) für die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Justiz und Verwaltung, die bisher der Geheimerat entschieden hatte, ein Kompetenzgerichtshof eingerichtet. Durch das Zwangsenteignungsgesetz vom 20. 12. 1888 (Reg.-Bl. S. 446) verlor der Geheimerat auch seine Zuständigkeit als Zwangsenteignungsbehörde. Endlich ist durch Gesetz vom 28. 3. 1898 (Reg.-Bl. S. 75) bestimmt worden, daß im Fall der Nichtzugehörigkeit des Königs zum evangelischen Bekenntnis nicht mehr der Geheimerat die Kirchenregierung ausübt, sondern daß eine besondere evangelische Kirchenregierung gebildet wird.

So ist dem Geheimerat außer der begutachtenden Tätigkeit beinahe nichts mehr geblieben. Durch Verfassungsgesetz vom 15. 6. 1911 (Reg.-Bl. S. 177) ist er aus Gründen der Staatsvereinfachung aufgehoben worden. Seine Geschäfte sind auf das Staatsministerium übergegangen.

---

[1]) Ob eine Angelegenheit besonders wichtig oder sonst geeignet ist, entscheidet der König nach den Anträgen des Staatsministeriums; so Sarwey, a. a. O. II, Seite 122 und Göz, Württ. Staatsrecht, Seite 168, Anm. 5.

[2]) Der 2. Satz auf Beschluß der Ersten Kammer eingefügt, siehe Verh. der Ersten Kammer 1875/76, Beil. Bd., Seite 333 ff. Die staatsrechtliche Kommission der Ersten Kammer legte Wert darauf, festzustellen, daß vor der Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen in der Regel der Geheimerat gehört werden müsse und glaubte deshalb eine nähere Präzisierung vornehmen zu sollen.

[3]) Vergl. §§ 13, 16, 47, 59 Ziff. 2, 76 Verf.-U. und oben Seite 20 f.

§ 11. IV. Zusammenfassendes über die Einrichtung des Geheimerats.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Stellung des Geheimerats nach der Verfassungsurkunde von 1819 nicht ganz geglückt ist. Einerseits wollte man diese altwürttembergische Einrichtung beibehalten, andererseits konnte doch die eigentümliche Stellung, die für den Geheimerat als ein teils der Krone, teils den Ständen verpflichtetes Staatsorgan charakteristisch war, nicht recht wiederhergestellt werden. Die Verfassungsurkunde wies dem Geheimerat vielerlei Befugnisse zu, die nicht ganz zusammenpassen wollten. Einerseits sollte der Geheimerat eine nur beratende Behörde sein (§ 55 Verf.-U.: „seiner Hauptbestimmung nach"), andererseits hatte er aber auch über Rekurse gegen Verfügungen der Minister zu entscheiden. Es fehlte ihm aber hierzu die nötige Unabhängigkeit, weil seine Mitglieder jederzeit vom König entlassen werden konnten. Ein weiterer Fehler war, daß, während die Minister auch den Ständen verantwortlich waren, der Geheimerat als solcher unverantwortlich war, so daß sich die Minister hinter ihm „verstecken" konnten[1]) und die Verantwortlichkeit der Minister dadurch illusorisch gemacht werden konnte. Schon bei der Beratung der Verfassungs-Proposition in der Ständeversammlung[2]) war beanstandet worden, daß der Geheimerat unverantwortlich sei. Mehrfach wurde die Ansicht vertreten, ein Kollegium als solches könne gar nicht verantwortlich gemacht werden[3]). Ein Antrag, einen Paragraphen aus dem königlichen Verfassungsentwurf in die Verf.-U. aufzunehmen, wonach der Geheimerat für alle seine Verfügungen verantwortlich sein sollte, war schließlich mit großer Mehrheit abgelehnt worden.

Die Einrichtung eines den Monarchen beratenden Staatsrates kannten übrigens viele konstitutionelle Monarchien, so z. B. Bayern und Preußen. In der Theorie wird ein Staatsrat von vielen Schriftstellern für wünschenswert erklärt[4]). Lorenz von Stein[5]) hält es für natürlich, daß das Staatsoberhaupt von einem von den Organen der Gesetzgebung und Verwaltung unabhängigen Organ beraten werde. Stein stellt die sehr begründete, in Württemberg nicht erfüllte Forderung auf, daß, wenn der Staatsrat als Verwaltungsgerichtshof fungiere, er als selb-

[1]) Adam, Ein Jahrhundert württembergischer Verfassung, Seite 32 ff.

[2]) Verhandlungen der Ständeversammlung von 1819, Prot. XV, Seite 107 ff., bei Fricker, a. a. O., Seite 273 ff.

[3]) Freiherr v. Varnbüler in der Landesversammlung: „Eine Verantwortlichkeit, die nicht auf einem Haupte ruht, ist nicht denkbar", Fricker, a. a. O., Seite 274.

[4]) Z. B. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, Seite 266 ff.

[5]) Die Verwaltungslehre, Seite 179 ff.

ständiges Organ ausgestaltet und mit ständig angestellten und unabhängigen Mitgliedern besetzt sein müsse.

Bülau[1]) hat dargelegt, daß ein Staatsrat im konstitutionellen Staat entbehrlich ist und unter Umständen sogar gefährlich werden kann, nämlich dann, wenn die Minister nicht entschlossen genug sind, ihre Ansicht gegenüber einem widersprechenden Staatsrat durchzusetzen, durch dessen Zustimmung sie sich den Ständen gegenüber doch nicht decken könnten.

B. Das geltende Recht.

§ 12. I. Geschichtlicher Rückblick auf die Entstehung der neuen Württ. Verfassung.

In Württemberg bildete sich sofort nach dem Umsturz unter dem Vorsitz des Mehrheitssozialisten Blos eine aus Sozialisten beider Richtungen bestehende „Provisorische Regierung". Diese erfuhr schon am 11. 11. 1918 eine Umbildung: Es traten drei Bürgerliche in sie ein. Die Regierung beabsichtigte von vornherein, das württembergische Staatswesen auf eine demokratische Grundlage zu stellen[2]) und lehnte die in den Tagen der Revolution aufgekommenen kommunistischen und spartakistischen Pläne einer „Diktatur des Proletariats" ab. Demgemäß erließ die Regierung am 11. Dezember 1918 eine Wahlordnung für eine verfassunggebende Landesversammlung. Die Wahl fand am 12. Januar 1919 statt. Die Landesversammlung trat am 23. Januar 1919 zusammen. Sie verabschiedete zunächst eine vorläufige Verfassung, das „Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt in Württemberg" vom 6. März 1919 (Reg.-Bl. S. 11). § 3 dieses Gesetzes lautet:

> „Die Geschäfte der Staatsleitung werden von der Staatsregierung geführt; sie besteht aus dem Staatspräsidenten und 7 Ministern. Der Staatspräsident wird von der Landesversammlung gewählt. Er ernennt die Minister. Die Staatsregierung muß das Vertrauen der Landesversammlung besitzen und ist ihr für die Führung der Geschäfte verantwortlich. Sie unterzeichnet die Gesetze und verkündet sie im Regierungsblatt für Württemberg".

Der der Versammlung von der Regierung vorgelegte Verfassungsentwurf, im großen ganzen ein Werk des Tübinger Professors von Blume, wurde von der Landesversammlung und von deren Verfassungsausschuß je in drei Lesungen beraten.

[1]) Die Behörden in Staat und Gemeinde, Seite 153 ff.

[2]) Vergl. den Aufruf der Provisorischen Regierung vom 9. 11. 1918, bei Blos, Von der Monarchie zum Volksstaat, Seite 26 f. und den Aufruf des Vorsitzenden Blos vom 14. 11. 1918, bei Blos, a. a. O., Seite 36 f.

Am 26. April 1919 wurde die neue Verfassung beschlossen mit 128 gegen 9 Stimmen. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 machte einige Aenderungen der württembergischen Verfassung nötig. Die Verfassung wurde in neuer Fassung am 25. September 1919, genau hundert Jahre nach der Unterzeichnung der alten Verfassungsurkunde, beschlossen und verkündet.

II. Die Stellung des württembergischen Staatsministeriums.

§ 13. 1. Allgemeines.

§ 3 der württembergischen Verfassung lautet: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus". Dieser Satz drückt das Grundprinzip der Demokratie aus[1]): alle Staatsgewalt läßt sich auf das Volk zurückführen. Das Volk selbst übt aber die Staatsgewalt unmittelbar nur ausnahmsweise durch Abstimmung aus; dann ist das Volk selbst Staatsorgan. In der Regel handelt es durch andere Staatsorgane, nämlich durch den Landtag und durch das Staatsministerium.

Die wichtigste Aufgabe des Landtags ist die Gesetzgebung, weiter bestellt er die Regierung und beruft sie ab, er überwacht die Ausführung der Gesetze, § 6 Verf.

Das Staatsministerium übt kraft der Verf. die Regierung des Landes aus. Die Verf. drückt dies etwas merkwürdig aus, wenn sie in § 26 erklärt: „die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen"[2]). Unter „Staatsleitung" versteht die Verfassung soviel als „Regierung", d. h. die Oberleitung des Staatswesens.

Das Staatsministerium ist an die Stelle des Königs getreten; soweit Verf. und Gesetze nichts anderes bestimmen, kommen ihm die Befugnisse zu, die nach den Gesetzen und Verordnungen dem König zustanden, Verf. § 62 Abs. 3, und Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 1. 11. 1926.

Württemberg ist ein Staat im Rechtssinn. Die Reichsverf. spricht in Art. 5 von einer „Staatsgewalt in Landesangelegenheiten", von „Landesverfassungen" und in Art. 110 von der „Staatsangehörigkeit im Reiche und in den Ländern"[3]). Aufgeworfen werden könnte die Frage, welches Staatsorgan in Württemberg das Staatsoberhaupt ist, oder ob es überhaupt ein Staatsoberhaupt in Württemberg gibt. Der Begriff „Staatsoberhaupt" ist in der Rechtslehre umstritten, eine einheitliche

[1]) Anschütz, Anm. 2 zu Art. 1 R.-Verf.

[2]) Vergl. hierzu unten § 14.

[3]) Nawiasky, Grundprobleme der Reichsverfassung, I. Teil, Das Reich als Bundesstaat, Seite 2.

Begriffsdefinition gibt es nicht. Georg Jellinek[1]) spricht vom „höchsten Staatsorgan", dessen jeder Staat bedürfe, und bezeichnet als das höchste Organ das, „das den Staat in Tätigkeit erhält und die oberste Entscheidungsgewalt besitzt". Dieses Organ stellten im alten deutschen Reich die verbündeten Regierungen dar. Hiernach wäre in Württemberg nach neuem Recht der Landtag, u. U. das Volk selbst das höchste Staatsorgan. Jellinek kennt aber auch den Begriff „Staatshaupt", indem er dies als das oberste Regierungsorgan bezeichnet und hinzufügt, das Staatshaupt brauche nicht die höchste Stellung unter den Staatsorganen überhaupt einzunehmen[2]). Fast allgemein wird angenommen, daß Staatsoberhaupt auch ein Kollegium sein könne[3]). Kauffmann[4]) bestreitet dies, indem er hauptsächlich auf den Sprachgebrauch abhebt, nach dem unter Staatsoberhaupt nur eine Einzelperson verstanden werden könne, und kommt demgemäß zu dem Schluß, daß in Württemberg der Staatspräsident als das Staatsoberhaupt anzusehen sei.

Wenn man mit der herrschenden Lehre der Ansicht ist, daß Staatsoberhaupt auch ein Kollegium sein kann, wird man für Württemberg eher das Staatsministerium für das Staatsoberhaupt erklären. (Volk und Landtag scheiden deshalb aus, weil allgemein unter Staatsoberhaupt nur ein die Regierung ausübendes Organ verstanden wird). Für das Staatsministerium als Staatsoberhaupt spricht die Tatsache, daß die Befugnisse, die früher dem Monarchen zustanden, jetzt in erster Linie ihm zukommen.

Wir glauben indessen die Frage, ob das Staatsministerium oder der Staatspräsident als das Staatsoberhaupt anzusehen ist, auf sich beruhen lassen zu können. Es ist dies lediglich eine Frage der juristischen Konstruktion, durch die keine weiteren Erkenntnisse, jedenfalls keine im Rahmen der vorliegenden Arbeit gelegenen, gewonnen werden können[5]). Wir glauben uns damit begnügen zu können, zu sagen, daß sowohl dem Staatspräsidenten[6]) als auch dem Staatsministerium Befugnisse zustehen, die sonst einem Staatsoberhaupt zukommen. Im Gegensatz zu den ministeriellen Befugnissen kann man diese Befugnisse des Staatsministeriums „direktoriale" nennen, so z. B. das Recht

[1]) Allgemeine Staatslehre, Seite 554 ff.

[2]) Jellinek, a. a. O., Seite 619.

[3]) So z. B. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, Seite 173.

[4]) Das System der Staatspräsidentschaft in Württemberg (Diss.), S. 4 ff.

[5]) Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, Seite 77, bezweifelt die Notwendigkeit, an dem Begriff Staatsoberhaupt als Rechtsbegriff festzuhalten.

[6]) Von Blume, Die Verfassung Württembergs, Seite 9 und 22.

der Anrufung des Volkes[1]). Ein scharfer Trennungsstrich zwischen diesen zwei Arten von Befugnissen läßt sich aber schwer ziehen, weshalb wir auch auf getrennte Betrachtung als nicht besonders zweckmäßig verzichten.

Der Artikel 17 der Reichsverfassung schreibt den deutschen Ländern das parlamentarische Regierungssystem vor. Artikel 17 Absatz 1 lautet:

> „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung."

Demnach sind durch diese Normativbestimmungen den Ländern nur die Grundzüge der demokratischen und parlamentarischen Verfassung vorgeschrieben; die Ausgestaltung der Verf. im einzelnen ist Sache der Länder. Die Länder haben innerhalb des von der Reichsverf. vorgeschriebenen Rahmens einen weiten Spielraum. Die Reichsverf. gebietet den Ländern durchaus nicht, das parlamentarische System in der Form zu verwirklichen, wie es in der Reichsverf. durchgeführt ist, vielmehr können die Länder das Verhältnis von Volksvertretung und Regierung nach ihrem Belieben näher regeln; es muß eben der Grundsatz, daß die Regierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, gewahrt bleiben. So könnte z. B. die Abberufung der Regierung besonders erschwert werden, sei es, daß es dazu einer besonderen qualifizierten Mehrheit bedarf, sei es, daß die Regierung während einer gewissen Zeit überhaupt nicht abberufen werden kann, oder daß sie gegen einen auf Entziehung des Vertrauens gerichteten Beschluß des Parlaments an das Volk appellieren kann.

Wir werden sehen, daß die württembergische Verfassung von solchen Möglichkeiten keinen Gebrauch macht, sondern das parlamentarische System in engster Anlehnung an die Regelung im Reich durchführt.

§ 27 Abs. 2 Satz 2 der württembergischen Verfassung bestimmt: „Das von ihm (vom Staatspräsidenten) gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtages". Dieser Satz entspricht genau dem oben angeführten Satz 3 des Artikels 17 Abs. 1 Reichsverf. und dem Art. 54 Satz 1 Reichsverf. („der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags"). Sodann heißt es im § 28 der württ. Verf.: „Der Landtag ist berechtigt, das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner

[1]) Nawiasky, Das bayerische Verfassungsrecht, Seite 77, 197 ff., vergl. auch Seifriz, Die staatsrechtliche Stellung des württembergischen Staatspräsidenten (Diss.), Seite 55 ff.

Minister zu verlangen". Diese Bestimmung entspricht dem Satz 2 des Art. 54 Reichsverf.: „Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht". Ebenso wie im Reich, so ist auch in Württemberg das Zustandekommen eines solchen Beschlusses an keinerlei erschwerte Bedingungen geknüpft.

§ 14. 2. Bildung des Staatsministeriums, Staatsministerium und Landtag.

Infolge des parlamentarischen Systems ist das Staatsministerium eine „Kreatur des Landtags" [1]). Es ist politisch vom Landtag abhängig. Dies zeigt sich schon darin, wie die Bildung des Staatsministeriums vor sich geht. Zwar werden nicht wie im Nachbarland Baden sämtliche Minister vom Landtag gewählt, vielmehr wählt der Landtag nur den Präsidenten, der aus Gründen der Repräsentation nach außen den Titel „Staatspräsident" führt.

Der Staatspräsident ernennt die übrigen Minister, § 27 Verf.[2]). Daß die Regierungsmitglieder dem Landtag entnommen werden müssen, ist in der Verfassung nicht gesagt. Diesem Gedanken wurde auch bei der Beratung des Verf.-Entwurfs in der Landesversammlung durch die Abgeordneten Bolz (Zentrum) und Dr. Schott (Bürgerpartei) klar Ausdruck gegeben[3]). Es sind auch tatsächlich schon Männer, die nicht dem Landtag angehörten, zu Ministern berufen worden. Immerhin wird die Regierung in der Regel ein „Vertrauensausschuß" des Landtages sein[4]), und auf alle Fälle wird der Landtag kaum einen Nichtabgeordneten zum Staatspräsidenten wählen, obwohl auch dies rechtlich durchaus möglich ist.

Die Verfassung räumt in dem Ministerernennungsrecht dem Staatspräsidenten einen Einfluß auf die Regierungsbildung ein, den man nicht unterschätzen, aber auch nicht überschätzen darf. Der Staatspräsident kann nämlich tatsächlich nur solche Männer zu Ministern ernennen, die das Vertrauen des Landtags besitzen. In der politischen Praxis wird eben nach den bisherigen Erfahrungen der Staatspräsident meistens die von denjenigen Parteien, denen er selbst seine Wahl verdankt, vor-

[1]) Köllreutter, Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, im Archiv des öffentl. Rechts, Band 39 (1920), Seite 454.

[2]) Bei der Beratung des Verf.-Entwurfs in der Landesversammlung wandte sich der Abgeordnete Crispien (Unabhängiger Sozialist) gegen diese Bestimmung mit der Begründung, ein Präsident, der die Minister ernennen dürfe, erinnere an einen Monarchen, siehe Verh. der verfassunggebenden Landesversammlung, Prot. Band 1, Seite 212.

[3]) Verh. a. a. O., Prot. Band 1, Seite 197 und 207.

[4]) Bazille, Seite 61.

geschlagenen Männer in sein Ministerium berufen. Rechtlich ist aber der Staatspräsident nicht gezwungen, mit den Parteien vor der Regierungsbildung zu verhandeln. Man darf das Ministerernennungsrecht des Staatspräsidenten nicht als ein bloß formelles Recht betrachten. Es wird vor allem auf die Persönlichkeit des Staatspräsidenten ankommen, ob er Männer seines Vertrauens in das Staatsministerium zu berufen stark genug ist, oder ob er eben die von den Parteien vorgeschlagenen ernennen muß. Er hat durch das Ernennungsrecht die Möglichkeit, eine geschlossene Regierung zu bilden, und niemand wird ihm zumuten können, mit einem ihm nicht genehmen Mann zusammenarbeiten zu müssen.

Der Staatspräsident entläßt auch die übrigen Minister, § 27 Abs. 2 Verf.[1])

Dieses Recht ist politisch betrachtet insofern wieder etwas fragwürdig, als der Staatspräsident, wenn er einen Minister gegen dessen Willen entlassen will, durch die Landtagsmehrheit gedeckt sein muß. Andernfalls läuft er selbst Gefahr, durch ein Mißtrauensvotum gestürzt zu werden. Immerhin hat der Staatspräsident die Möglichkeit, Minister, mit denen er nicht mehr zusammenarbeiten will, zu entlassen. Die andern deutschen Landesverfassungen mit Ausnahme der von Sachsen kennen ein solches Recht des Staats- bezw. Ministerpräsidenten nicht.

Aus der Vorschrift des § 27 Abs. 2 Satz 1 wird übrigens der Schluß zu ziehen sein, daß ein Minister nicht einfach zurücktreten und sich einseitig seines Amtes entledigen kann, sondern daß er seine Entlassung vom Staatspräsidenten fordern muß. Dies kann der Minister aber jederzeit tun, da man nicht von ihm verlangen kann, daß er die Verantwortung übernimmt, die er nicht tragen zu können glaubt.

Das vom Staatspräsidenten gebildete Staatsministerium „bedarf des Vertrauens des Landtages" § 27, Abs. 2 Verf. Damit ist, wie Bazille[2]) richtig ausführt, nicht gesagt, daß ein Vertrauensvotum, d. h. ein Antrag, der Regierung das Vertrauen auszusprechen, im Landtag eingebracht werden muß.[3]) Vielmehr ist, wenn kein Antrag eingebracht wird. aus dem Stillschweigen des Landtages zu schließen, daß das Staatsministerium sein Vertrauen besitzt. Die politische Praxis lehrt, daß unter Umständen eine Partei die Regierung zwar in wider-

[1]) Dies stand in der Verf. vom 26. April 1919 noch nicht, sondern wurde erst anläßlich der Neufassung in die Verfassung vom 25. 9. 1919 aufgenommen.

[2]) Seite 62.

[3]) Vgl. die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich im 128. Band der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Anhang S. 46 ff.

ruflicher Weise unterstützen, ihr aber nicht positiv das Vertrauen aussprechen will.

Zum Rücktritt ist das Staatsministerium nur genötigt, wenn ein Mißtrauensantrag angenommen wird. Fraglich kann sein, ob das Staatsministerium staatsrechtlich zum Rücktritt gezwungen ist, wenn ein Vertrauensantrag abgelehnt wird. Anschütz[1]) verneint die Frage für das Reichsrecht. Die politische Praxis wird zwischen der Annahme eines Mißtrauensantrags und der Ablehnung eines Vertrauensantrags jedenfalls keinen Unterschied machen. Keineswegs muß die Regierung (wie z. B. in Frankreich) zurücktreten, wenn sie irgendeine Niederlage erleidet, etwa wenn ein von ihr eingebrachter Gesetzesentwurf im Landtag keine Mehrheit findet. So sagt auch die Begründung zum Regierungsentwurf der Verf.[2]).

Wie schon oben erwähnt, ist das Zustandekommen eines Mißtrauensvotums in keiner Weise erschwert. Der Landtag beschließt mit Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder, Verf. § 19 Abs. 1. Es genügt daher zu einem solchen Beschluß einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten. Ob diese Regelung zweckmäßig ist, mag füglich bezweifelt werden. Es ist der Fall denkbar, daß eine Zufallsmehrheit die Regierung stürzen kann, indem die Opposition die Abwesenheit einiger Abgeordneten der Regierungsparteien dazu benützt, ein Mißtrauensvotum einzubringen. Es verdienen daher in dieser Hinsicht andere Landesverfassungen den Vorzug vor der württembergischen. So muß z. B. in Preußen (Art. 57 Verf.) schon der Antrag auf den Mißtrauensbeschluß von mindestens 30 Abgeordneten unterzeichnet sein, es darf frühestens am 2. Tag nach seiner Besprechung (von einer solchen spricht die württ. Verf. nicht) über ihn abgestimmt werden, und dem Beschluß muß mindestens die Hälfte der Abgeordneten zustimmen, aus denen der Landtag besteht. Aehnliche Bestimmungen kennen die Verfassungen von Bayern (§ 55), Sachsen (Art. 27 Abs. 2), Baden (§ 53) und Thüringen (§ 39). In allen diesen Ländern kann die Regierung nicht durch eine Zufallsmehrheit gestürzt werden.

Der Landtag kann entweder das ganze Staatsministerium abberufen oder bloß die Entlassung einzelner Minister verlangen. Die parlamentarische Form für die Abberufung wird eben ein Mißtrauensvotum sein[3]). Einen besonderen Grund dafür braucht der Landtag nicht anzugeben. Es genügt, wenn der Landtag mit dem Staatsministerium oder mit einzelnen Ministern unzufrieden ist und eine neue Regierung wünscht.

[1]) Anm. 3 zu Art. 54 Reichsverf. Zweifelnd offenbar Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Band XIII, Seite 170.

[2]) Siehe Verh. a. a. O., Beil. Band 1, Seite 281.

[3]) Bazille, Anm. zu § 28 Verf.

Wenn der Landtag die Entlassung eines einzelnen Ministers verlangt, sind die übrigen Minister rechtlich nicht auch zum Rücktritt gezwungen. Das Staatsministerium wird dadurch nicht gestürzt. Allerdings wird das in der Praxis leicht geschehen können; denn das Staatsministerium in einem parlamentarisch regierten Staat ist ein geschlossenes, solidarisches Ganzes, wo vielfach der Grundsatz „Einer für Alle, Alle für Einen“ [1]) gilt. Der Sturz eines Ministers kann leicht den ganzen Bau der Regierung derart erschüttern, daß ihre Stellung unhaltbar wird.

Wenn der Landtag dem Staatspräsidenten das Vertrauen entzieht, muß das ganze Staatsministerium zurücktreten [2]). Dies ist dadurch bedingt, daß der Staatspräsident die übrigen Minister beruft und entläßt. Selbstverständlich ist es, daß das Staatsministerium jederzeit freiwillig zurücktreten kann.

Wenn das ganze Staatsministerium zurückgetreten ist oder abberufen worden ist, so hat es nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, bis zur Bildung eines neuen Ministeriums (also bis der neugewählte Staatspräsident die Minister berufen hat), die Geschäfte weiterzuführen, § 29. Ein solches „geschäftsführendes Staatsministerium“ kann an sich alle Zuständigkeiten, die dem Staatsministerium zukommen, ausüben [3]). Es wird sich aber natürlicher Weise auf die laufenden Geschäfte beschränken. Weigern sich die Minister, die Geschäfte weiterzuführen, verletzen sie die Verfassung und können deshalb vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden.

Jede Neuwahl des Landtags hat auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und infolgedessen eine Neubildung des Staatsministeriums zur Folge, § 27 Abs. 3 Verf. Die Bestimmung des § 27 Abs. 3 ist folgerichtig, weil der Staatspräsident vom Landtag gewählt wird. Ein vom alten Landtag gewählter Staatspräsident muß deshalb vom neuen zum mindesten wiedergewählt werden. Stillschweigend kann der alte Staatspräsident vom neuen Landtag nicht bestätigt werden.

Die Abberufung des Staatsministeriums durch den Landtag stellt eine Maßnahme dar, die der Landtag im äußersten Fall ergreifen wird. Außer diesem Recht gibt ihm die Verf. noch einige Befugnisse, die ihm ermöglichen, ein gewisses Kontrollrecht über die Regierung (im objektiven und subjektiven Sinn) auszuüben.

§ 8 der Verfassung verleiht dem Landtog drei Rechte:

1. Der Landtag kann vom Staatsministerium die Beseitigung von Mißbräuchen in der Verwaltung fordern. Ueber das, was „Mißbräuche“ sind, wird sich im poli-

[1]) Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Seite 349.

[2]) Von Blume, Verfassung, Anm. 2 zu § 28.

[3]) Vergl. unten § 21.

tischen Leben freilich oft streiten lassen. Die eine politische Partei wird eine bestimmte Maßnahme für durchaus angebracht halten, während die andere sie für einen Mißbrauch erklärt.

2. Das Staatsministerium muß dem Landtag auf Verlangen über seine Geschäftsführung Auskunft erteilen und die Akten vorlegen. Nicht das Staatsministerium als solches, wohl aber die einzelnen Minister müssen, wenn der Landtag es verlangt, persönlich zu den Sitzungen erscheinen und Auskunft erteilen. Andererseits haben die Minister und ihre Bevollmächtigten das Recht, jederzeit in die Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse zu kommen. Sie müssen gehört werden, so oft sie es verlangen, § 20 Verf., also auch außerhalb der Tagesordnung.
3. Das sogenannte „Enqueterecht": Der Landtag kann Untersuchungsausschüsse einsetzen, auf Antrag eines Fünftels der Landtagsmitglieder muß dies erfolgen, Verf. § 8 Abs 2. Das Enqueterecht soll dem Landtag die Möglichkeit verschaffen, schlechthin alles zu untersuchen, was für das Kontrollrecht des Landtages von Wichtigkeit sein kann. Nur dürfen die Untersuchungsausschüsse nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Diese Kontrollbefugnisse des Landtages bleiben aber Kontrollbefugnisse; der Landtag kann dem Staatsministerium keine bindenden Befehle erteilen. Von einer rechtlichen Unterordnung des Staatsministeriums unter den Landtag kann keine Rede sein. Wenn oben[1]) gesagt wurde, das Staatsministerium sei politisch vom Landtag abhängig, so darf man daraus nicht auf eine rechtliche Unterordnung unter den Landtag schließen. Das einzelne Staatsministerium ist eben in seinem Bestand vom Landtag abhängig[2]). Der Landtag kann das Staatsministerium jederzeit abberufen, er ist aber dem Staatsministerium nicht übergeordnet. Die Ansicht, das Staatsministerium sei ein bloßer „Vollzugsausschuß" des Landtages, ist abzulehnen[3]). Dieser Irrtum findet sich leider schon in der Begründung zum Verfassungsentwurf[4]). Da heißt es nämlich zu § 8 der Verf.,

[1]) Seite 31.

[2]) Schanze, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage, im Archiv des öffentl. Rechts, Band 42, Seite 274.

[3]) Auch für die Reichsregierung findet sich diese Anschauung: so z. B. Giese, Grundriß des Reichsstaatsrechts, 4. Aufl., Seite 98: „nach dem parlamentarischen System ist das Ministerium unbeschadet seiner selbständigen Leitungsbefugnisse der geschäftsführende Vertrauensausschuß der Volksvertretung, dessen gesamte Politik und einzelne Funktionen dem Willen einer tragfähigen Mehrheit im Parlament entsprechen müssen".

[4]) Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung, Beilagen Band 1, Seite 286.

der von den oben dargelegten Kontrollbefugnissen des Landtags handelt: „Da das Staatsministerium im Auftrage des Landtages die Geschäfte der Staatsleitung verwaltet, unterliegt es selbstverständlich der Aufsicht des Landtages“ [1]). Das Staatsministerium soll also hiernach nicht aus eigenem Recht die Regierung ausüben, sondern aus abgeleitetem Recht, es soll nur einen „übertragenen“, keinen eigenen Wirkungskreis haben. Nun kann zu dieser Auffassung allerdings die Verf. selbst Anlaß geben, indem sie in § 26 Abs. 1 bestimmt: „Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen“ [2]). Bazille [3]) nennt dies eine unrichtige Ausdrucksweise: nicht der Landtag, sondern die Verf. übertrage die Staatsregierung dem Staatsministerium, der Landtag bilde nur das Staatsministerium. Daß man den § 26 Abs. 1 nicht wörtlich nehmen darf, ergibt sich aus andern Bestimmungen der Verf. Es kann unmöglich der Wille der Verf. sein, das Staatsministerium lediglich als Vollzugsausschuß des Landtages zu behandeln, sein Handeln als ein Handeln für den Landtag, als dessen Vertreter, anzusehen. Die Verf. stellt vielmehr das Staatsministerium als ein selbständiges Organ dem Landtag gegenüber. Wollte man der hier bekämpften Ansicht folgen, wären verschiedene Bestimmungen der Verf. unverständlich. Wie könnte z. B. die Verf. dem Staatsministerium das Recht geben, zwecks Auflösung des Landtages das Volk anzurufen, wenn das Staatsministerium nur den Willen des Landtages ausführen dürfte? Auch § 36 Verf. („Jeder Minister führt die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit . . .“) und insbesondere die ganze Einrichtung der Ministerverantwortlichkeit hätte keinen Sinn, wenn man das Staatsministerium und die Minister nicht als *kraft der Verfassung* zur Regierung berufene Organe ansehen wollte. Denn nach § 38 Verf. sind die Minister wegen Verletzungen der Verf. oder eines Gesetzes verantwortlich. Wenn sie aber nur den Willen des Landtages zu vollstrecken bestimmt wären, könnte man sie unmöglich für ihr Handeln verantwortlich machen. Wer verantwortlich gemacht werden soll (für Gesetzesverletzungen, nicht für Mißachtung des Willens des Landtags), muß frei handeln können [4]).

[1]) Aehnlich von Blume, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Band IX, Seite 175 f.: „Der Aufbau der Staatsgewalt ist so gedacht, daß die Staatsgewalt vom Volke auf den Landtag übertragen wird, dieser aber seinerseits die Regierungsgewalt auf das Staatsministerium übergehen läßt. Beruft der Landtag die Regierung ab, so nimmt er die Regierungsgewalt wieder an sich“.

[2]) Im Verf.-Ausschuß schlug Abg. Bazille ohne Erfolg die Fassung vor: „Die Staatsleitung steht dem Staatsministerium zu“, vergl. Verh. a. a. O., Beil. Band 1, Seite 257 f., Beil. 62.

[3]) Anm. 2 zu § 26 Verf.

[4]) Schanze, a. a. O., Seite 267 f.

Wir kommen also zu dem Schluß, daß das Staatsministerium die Befugnis zur Ausübung der Regierung unmittelbar von der Verfassung, nicht vom Landtag ableitet[1]). Das Staatsministerium handelt frei, nur an Verfassung und Gesetze gebunden, es ist in seinen Entschließungen vom Landtag unabhängig. Der Landtag kann dem Staatsministerium keine Befehle erteilen. Er kann es durch seine Beschlüsse rechtlich nicht binden[2]). Der Landtag hat nur die Möglichkeit, das Staatsministerium abzuberufen, wenn dessen Politik ihm nicht gefällt. So hat der Landtag auch bei Ausübung der Kontrolle keine Befehlsgewalt über das Staatsministerium. Wenn der Landtag gemäß § 8 der Verf. vom Staatsministerium die Abstellung von „Mißbräuchen in der Verwaltung" fordert, so ist dieses rechtlich nicht verpflichtet, diesem Verlangen nachzukommen. Davon ist in der Verf. nichts zu lesen. Dem Landtag bleibt nichts anderes übrig, als das Ministerium abzuberufen, wenn seinem Verlangen keine Folge gegeben wird.

Das Staatsministerium bedarf zu seinen Regierungshandlungen nicht der Zustimmung des Landtages. Dies ist daraus zu schließen, daß die Verf. für manche Regierungshandlungen die Zustimmung des Landtages für nötig erklärt (z. B. zum Abschluß von Staatsverträgen, § 32, Aufnahme von Anleihen, § 54, Veräußerung oder Belastung des Kammergutes, § 55). Es wäre sinnlos, dies besonders auszusprechen, wenn es immer der Fall sein müßte. Vielmehr soll nach dem Willen der Verf. eine solche Zustimmung eben nur ausnahmsweise nötig sein.

§ 15. 3. Organisation des Staatsministeriums, die Stellung des Staatspräsidenten im Staatsministerium.

Die Organisation des württembergischen Staatsministeriums verwirklicht weder das reine Kollegialsystem[3]), noch das Kanzlersystem, noch das System der Selbständigkeit der Einzelminister.

[1]) Vergl. Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, Seite 62 f.

[2]) Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, für das bayerische Recht (Seite 189): „Nirgends ist vorgesehen, daß der Landtag dem Ministerium einzelne rechtlich bindende Weisungen, also Befehle erteilen kann", und Seite 72 f.: „Die Männer, die in der Regierung sitzen, sind nicht sklavische Vollstrecker gegebener Aufträge, sondern Träger eigener Entschlüsse". Anders z. B. Schelcher, Das parlamentarische System, im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 41, S. 287: „In der parlamentarischen Republik ist die Regierung kein selbständiger Faktor des Staatslebens mehr, sondern nur noch das Geschöpf und mehr oder weniger willenlose Werkzeug des Parlaments." Diese Ansicht geht m. E., jedenfalls vom rechtlichen Gesichtspunkt aus, entschieden zu weit.

[3]) Bericht des Verfassungsausschusses (Verh. der verfassunggebenden Landesverf., Beil. Band 1, Seite 289 f.): „Kollegiale Handlung des Staatsministeriums ist nicht zweckmäßig, weil dadurch der Apparat zu schwerfällig wird, und die Initiative der einzelnen Minister gelähmt wird".

Vielmehr haben alle drei Typen in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden. Das Kollegialsystem kann aber vielleicht als das überwiegende bezeichnet werden: über die wichtigen allgemeinen Fragen der Politik beschließt das Staatsministerium in kollegialer Form; es gilt hier Stimmenmehrheit. Dem Kanzlersystem entspricht es, daß die Minister vom Staatspräsidenten berufen und entlassen werden; dem System der Selbständigkeit der Einzelminister, daß jeder Minister seinen Geschäftszweig unter eigener Verantwortlichkeit leitet.

Die Zahl der Minister und überhaupt die nähere Organisation und die Zuständigkeit des Staatsministeriums schreibt die Verfassung nicht vor. § 26 Abs. 2 behält dies einem besonderen Gesetz vor. Dieses Gesetz ist erst am 6. November 1926 als „Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien" (Reg.-Bl. S. 239) ergangen.

Nach Art. 1 dieses Gesetzes besteht das Staatsministerium aus den Ministern unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten. Der Staatspräsident ist Ministerpräsident, er ist der Vorsitzende des Staatsministeriums und leitet seine Geschäfte, Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. November 1926. Die Bezeichnung „Staatspräsident" darf nicht die Meinung aufkommen lassen, es handle sich hier um einen sogenannten „echten Staatspräsidenten", d. h. um ein selbständiges, über der eigentlichen vollziehenden Regierungsbehörde stehendes, von der Volksvertretung unabhängiges Organ[1]). Einen solchen echten Staatspräsidenten kennt die württembergische Verfassung ebensowenig wie die Verfassungen der andern deutschen Länder. Vielmehr ist die Bezeichnung Staatspräsident ein bloßer Titel.

Bei der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs in der Landesversammlung trat hauptsächlich der Abgeordnete Dr. von Hieber (Demokr.) für die Schaffung eines vom Volk zu wählenden, vom Landtag unabhängigen Staatspräsidenten ein[2]). Auch der Abgeordnete Schott (Bürgerpartei) hielt diesen Gedanken für erwägenswert[3]). Dagegen sagte der Abgeordnete Feuerstein (Sozialdemokrat), es sei „nicht schön", wenn es in allen deutschen Ländern statt 22 Monarchen jetzt 22 Präsidenten geben solle, darunter müßte auch die Stellung des Reichspräsidenten notleiden[4]). Der Regierungskommissar von Blume führte in seiner großen Rede[5]) zur Einführung des Verfassungsentwurfs aus, gegen die Macht des Landtags müsse ein Gegen-

[1]) Näheres über die Frage des „echten Staatspräsidenten" bei Kauffmann, a. a. O., Seite 13 ff.

[2]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 186 ff.

[3]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 205 ff.

[4]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 176 ff.

[5]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 167 ff.

gewicht da sein. Ein Präsident sei aber ein mangelhaftes Gegengewicht. Die Verfassung sehe dafür die Volksabstimmung und berufsständische Beiräte bei den Ministerien vor. Den Ministerpräsidenten könne man aber durch Verleihung gewisser Rechte und des Titels „Staatspräsident" zu einem „Ministerpräsidenten gehobener Stellung" machen. Bei der dritten Lesung sprach sich der Abgeordnete Dr. von Mülberger noch einmal für einen unabhängigen Staatspräsidenten aus[1]), ohne jedoch einen diesbezüglichen Antrag einzubringen, und anläßlich der Neufassung der Verf. im September 1919 machte der Abg. Bazille (Bürgerpartei) nochmals ohne Erfolg einen Vorstoß zu Gunsten eines vom Volk zu wählenden Staatspräsidenten[2]).

Der Staatspräsident hat eine besondere Stellung, die besonders in dem oben besprochenen Recht der Ministerernennung und -entlassung zum Ausdruck kommt. Er vertritt den Staat nach außen (§ 32), jedoch bedarf der Abschluß von Staatsverträgen, soweit solche nach der Reichsverf. überhaupt von den Ländern abgeschlossen werden können, der Zustimmung des Staatsministeriums und des Landtags[3]). Der Staatspräsident hat das Recht der Einzelbegnadigung; ein Strafverfahren niederschlagen kann er nur auf Vorschlag des Staatsministeriums (§ 33 der Verf.). Außerdem ernennt und entläßt er die Beamten auf Vorschlag des zuständigen Ministers. Dieses Recht ist auf andere Behörden übertragbar.

Im Staatsministerium selbst hat der Staatspräsident abgesehen davon, daß er den Vorsitz führt, dieselbe Stellung wie die übrigen Minister. Insbesondere ist er nicht Vorgesetzter der übrigen Minister. Er hat auch bei Stimmengleichheit im Staatsministerium nicht das Recht des Stichentscheids (anders der badische Staatspräsident, badische Verf. § 55), vielmehr erfolgt die Beschlußfassung im Staatsministerium nach Stimmenmehrheit, § 31 Verf. Ist eine solche nicht zu erzielen, wird die betreffende Vorlage als abgelehnt zu gelten haben.

Bei der Beratung des Entwurfs des Gesetzes vom 6. November 1926 schlug der Abgeordnete Rath (Volkspartei) vor[4]), eine Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, nach der der Staatspräsident bei Stimmengleichheit durch Stichentscheid entscheiden sollte. Staatspräsident Bazille erklärte, die Verfassung sage nichts von einem Stichentscheid, sondern bestimme, „das Staatsministerium beschließt mit Stimmenmehrheit" (Verf. § 31 Satz 1), und der Berichterstatter Dr. Hölscher führte aus, bei

[1]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 422 ff.

[2]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 2, Seite 1234 ff. und 1242.

[3]) Verträge mit auswärtigen Staaten bedürfen nach Art. 78 Abs. 2 Reichsverf. außerdem der Zustimmung des Reichs.

[4]) Verhandlungen des württ. Landtags 1924/26, Prot. Bd. 5, S. 3152.

Koalitionsregierungen sei es kaum möglich, mit Mehrheitsbeschlüssen zu arbeiten, vielmehr müsse man sich eben verständigen[1]).

Inwiefern der Staatspräsident tatsächlich eine überragende Stellung unter seinen Kollegen einnimmt, wird von seiner Persönlichkeit, auch vom Einfluß seiner Partei in der Regierung abhängen.

Die Höchstzahl der Minister einschließlich des Staatspräsidenten ist fünf. Daß der Staatspräsident selbst ein Ministerium leiten müsse, sagt weder die Verf. noch das Gesetz vom 6. November 1926 ausdrücklich. Wenn jedoch dieses Gesetz die Höchstzahl der Ministerien auf fünf festsetzt, und dann in Art. 5 die Staatsverwaltung in 5 Zweige gliedert, an deren Spitze je ein Ministerium steht, so ist damit gesagt, daß auch der Staatspräsident grundsätzlich wie jeder andere Minister einem Ministerium vorstehen soll. Aus der Bestimmung des § 36 Verf. („Jeder Minister führt die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit" . . . .) wird jedoch nicht zu folgern sein, daß Minister ohne Geschäftskreis ausgeschlossen sein sollen. Auch im Reich, für das die Reichsverf. in Art. 56 Satz 2 eine entsprechende Bestimmung enthält, werden „Minister ohne Portefeuille" für zulässig erachtet[2]). Auch ist es, wie schon gesagt, nach Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes möglich, daß ein Minister zwei Ministerien leitet. Demnach wäre es denkbar, daß ein Minister zwei Ministerien, und der Staatspräsident dafür keines versieht. Eine derartige Regelung wird aber einen Ausnahmefall darstellen. Sie ist auch bisher noch nicht vorgekommen. Wohl aber bestand das Staatsministerium längere Zeit aus 4 Ministern einschließlich des Staatspräsidenten, und ein Minister leitete zwei Ministerien.

Ein sehr wichtiges Recht gibt Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 6. November 1926 dem Staatspräsidenten. Er kann nämlich für einen verhinderten Minister einen Stellvertreter, bei längerer Verhinderung mit Stimmrecht im Staatsministerium bestellen. Diese Bestimmung ist bei der Beratung des Gesetzes im Landtag vom Abgeordneten Heymann (Sozialdemokrat) stark angefochten worden mit der Begründung, in der Verf. finde sich keine rechtliche Grundlage für sie. Der damalige Staatspräsident Bazille vertrat dagegen den Standpunkt, die Verf. verbiete eine solche Bestimmung nicht[3]). Das ist richtig. Wenn der Staatspräsident die Minister ernennen und entlassen kann, muß er auch für einen verhinderten Minister einen Stellvertreter ernennen können.

---

[1]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 5, Seite 3144.

[2]) Vergl. unten § 38.

[3]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 5, Seite 3153.

Von Blume[1]) und im Anschluß an ihn Kauffmann[2]) halten die Bestimmung für bedenklich, indem sie annehmen, ein solcher Stellvertreter bedürfe nicht des Vertrauens des Landtags. Das Gesetz vom 6. November 1926 sagt über diese Frage nichts. Die Ansicht von Blumes und Kauffmanns ist aber meines Erachtens unbegründet. Kauffmann begründet seine Meinung damit, der Vertreter leite seine Stellung vom Staatspräsidenten, nicht vom Landtag ab, und sei deshalb vom Landtag unabhängig. Aber auch die Minister selbst leiten ihre Stellung vom Staatspräsidenten ab. Von ihm werden sie ernannt. Sie bedürfen aber trotzdem des Vertrauens des Landtags. Dasselbe muß auch für die vom Staatspräsidenten ernannten Stellvertreter eines Ministers gelten, auf alle Fälle dann, wenn ihnen Stimmrecht im Staatsministerium verliehen ist. Der Stellvertreter muß vom Landtag abberufen werden können; denn er trägt auch die Verantwortung für den Geschäftskreis, den er versieht, da ein verhinderter Minister, vollends ein für längere Zeit verhinderter, nicht die Verantwortung übernehmen kann[3]), und doch irgend jemand die Verantwortung für das, was geschieht, tragen muß. Der Minister-Stellvertreter steht, wenn er Stimmrecht hat, einem Minister vollständig gleich. Warum er dann nicht des Vertrauens des Landtags bedürfen soll, ist nicht einzusehen. Das wäre mit dem parlamentarischen System unvereinbar. Wollte man der Ansicht Kauffmanns folgen, so könnten allerdings die „parlamentarisch unmöglichsten Ergebnisse“[4]) eintreten. Diese werden aber vermieden, sobald man der hier vertretenen Ansicht folgt, die eine notwendige Konsequenz des parlamentarischen Systems ist, und die Bedenken gegen Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. November 1926 entfallen dann von selbst.

Im Gegensatz zu den Verfassungen Bayerns (§ 58 Abs. 2, § 59) und Badens (§ 52 Abs. 2) kennt die württembergische Verf. nicht die Einrichtung von Staatssekretären oder Staatsräten als politischer Stellvertreter und Berater der Minister. Nun hat das Staatsministerium anläßlich der Erweiterung der Regierung im Januar 1930 „den Schultheißen Rath in Lustnau, M. d. L., zum ehrenamtlichen Beirat des Staatsministeriums mit der Amtsbezeichnung „Staatsrat“ berufen.[5])

Man könnte auf den ersten Blick zweifeln, ob diese Maßnahme mit der Verfassung vereinbar war. Da jedoch dieser

[1]) Staatsministerium und Ministerien im „Stuttgarter Neuen Tagblatt“ Nr. 150 des 83. Jahrgangs 1926.

[2]) A. a. O., Seite 36 f.

[3]) So auch Staatspräsident Bazille bei der Beratung des Gesetzes im Landtag, vergl. Verh. a. a. O., Prot. Band 5, Seite 3153.

[4]) Kauffmann a. a. O.

[5]) „Staatsanzeiger für Württember“ Nr. 15 von 1930.

Staatsrat nur ein „ehrenamtlicher Beirat" des Staatsministeriums ist, dem zwar beratende, aber nicht beschließende Stimme zukommt, und da dem Staatsministerium ja selbstverständlich auch sonst nicht das Recht bestritten werden kann, zu seinen Sitzungen Fachleute mit beratender Stimme zuzuziehen, können Bedenken gegen diesen „Staatsrat" nicht aufkommen.

§ 16. 4. Verhältnis des Staatsministeriums zur Reichsregierung.

Nach Art. 3 Abs. 2 Ziff. 3 des Gesetzes vom 6. November 1926 ist das Staatsministerium zuständig für die allgemeinen Beziehungen zum Reich und andern Ländern, und es hat den Bevollmächtigten zum Reichsrat die nötigen Anweisungen zu erteilen.

Ueber das Verhältnis des Staatsministeriums zur Reichsregierung sagt im übrigen weder die württembergische Verf. noch das genannte Gesetz etwas. Vielmehr ist dies durch Art. 15 der Reichsverf. geregelt[1]). Die Reichsregierung übt die Aufsicht über die Länder in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht (einerlei, ob das Reich von dem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, sogen. abhängige Aufsicht, oder nicht, sogen. selbständige Aufsicht[2]). In letzterem Fall erstreckt sich die Aufsicht darauf, daß die Länder die Reichsinteressen nicht beeinträchtigen. Die Reichsregierung kann (Art. 15 Abs. 2 Satz 1) den Landesbehörden allgemeine Anweisungen geben, nicht aber Befehle im Einzelfall[3]). Zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze kann die Reichsregierung zu den Landeszentralbehörden (also zu den Ministerien), mit ihrer Zustimmung auch an untere Behörden, Beauftragte entsenden. Findet die Reichsregierung, daß die Reichsgesetze durch die Länder nicht richtig ausgeführt werden, so kann sie die Landesregierung veranlassen, die hervorgetretenen Mängel zu beseitigen. Die Landesregierung ist zur Beseitigung verpflichtet (Art. 15 Abs. 3 Satz 1 Reichsverf.). In diesem einen Fall kann die Reichsregierung der Landesregierung einen Befehl erteilen, nicht aber der untergeordneten Landesbehörde. „Bei Meinungsverschiedenheiten", d. h. wenn die Landesregierung das Vorliegen eines Mangels bestreitet, kann sowohl die Reichsregierung als auch die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist (Art. 15 Abs. 3 Satz 2). Ob die Anrufung

[1]) Vergl. hierzu die Kommentare zur Reichsverfassung.

[2]) Triepel, Die Reichsaufsicht, Seite 370.

[3]) Anschütz, Anm. 4 zu Art. 15 Reichsverf., und Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, Seite 196.

des Staatsgerichtshofes aufschiebende Wirkung hat oder nicht, ist bestritten[1]).

Kommt die Landesregierung dem „Ersuchen" der Reichsregierung nicht nach[2]), so kann der Reichspräsident nach Art. 48 Abs. 1 Reichsverf. im Wege der „Reichsexekution" einschreiten.

Das württembergische Staatsministerium ist also wie die andern Länderregierungen in dem oben beschriebenen beschränkten Umfang der Reichsregierung untergeordnet. In den Angelegenheiten, in denen dem Reich keine Zuständigkeit zur Gesetzgebung zukommt, hat kein Reichsorgan der Landesregierung etwas vorzuschreiben.

5. Die einzelnen Befugnisse des Staatsministeriums.

§ 17. a) Bestimmung der Richtlinien der Politik und Zuständigkeit in allgemeinen Staatsangelegenheiten.

Die wichtigste Befugnis des Staatsministeriums ist die, die Richtlinien der Politik zu bestimmen und für die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung zu sorgen. Dies ist ausdrücklich nicht in der Verfassung, sondern in dem Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien vom 6. November 1926 in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 gesagt. Das Gesetz spricht aber nur den Willen der Verfassung aus, denn nach § 26 der Verfassung steht dem Staatsministerium „die Staatsleitung" zu[3]). Folglich muß es auch die allgemeinen Grundsätze, die für die Regierung gelten sollen, bestimmen dürfen.

Es ist bemerkenswert, daß die Verfassung, während sie sonst dem Staatspräsidenten eine ziemlich gehobene Stellung verleiht, nicht diesen, sondern das Staatsministerium die Richtlinien der Politik bestimmen läßt, ihn also in dieser Richtung den übrigen Ministern vollständig gleichstellt. Aus dem Schweigen der Verfassung muß dies geschlossen werden. (In Preußen und Sachsen bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik.) Das Staatsministerium, nicht die einzelnen Minister, ist infolgedessen auch dem Landtag verantwortlich in Fragen, die die allgemeine Linie der Politik und die allgemeinen Staatsangelegenheiten betreffen, während für die Verwaltung im ein-

[1]) Dagegen Anschütz, Anm. 6 zu Art. 15 Reichsverf. mit der Begründung, das Reich stehe hier der Landesregierung wie der Herrscher dem Untertan gegenüber. Die „Mängelrüge" des Reichs sei ein Verwaltungsakt, der sofort vollstreckbar sei. Dafür Triepel, a. a. O., Seite 61, 82 und Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Seite 243 f. Ebenso Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, Seite 196, und Grundprobleme der Reichsverf., Seite 68: Der Reichspräsident dürfe dem Urteil des Staatsgerichtshofes nicht vorgreifen.

[2]) Jedenfalls n a c h Entscheidung durch den Staatsgerichtshof, s. Anm. 1.

[3]) Vergl. hierzu oben Seite 35 ff.

zelnen der betreffende Minister zuständig und verantwortlich ist. Gefällt dem Landtag eine Maßnahme nicht, die eine solche allgemeine Staatsangelegenheit betrifft, so kann er nur dem ganzen Staatsministerium das Vertrauen entziehen. Auch ein Minister, der etwa in der betreffenden Frage anders gestimmt hat als die übrigen Minister, aber in der Minderheit geblieben ist, muß natürlich dann zurücktreten. Dies verlangt der Grundsatz der Solidarität der Minister im Gesamtministerium. „Jeder einzelne Minister haftet für jeden Schritt des Gesamtministeriums, auch wenn er selbst dagegen gewesen ist“ [1]),[2]). Daß dieses Prinzip bei der Ausgestaltung des Geheimerats in der Verfassungsurkunde von 1819 mißachtet worden ist, ist oben [3]) dargelegt worden.

Wie die einzelnen Minister im Staatsministerium abstimmen, ist eine vertrauliche Angelegenheit. Der Landtag ist nicht berechtigt, hierüber Aufklärung zu verlangen. Das ganze Staatsministerium übernimmt dem Landtag gegenüber die Verantwortung für seine Beschlüsse [4]).

Das parlamentarische System wird es mit sich bringen, daß meistens die Parteien, aus deren Vertrauensleuten sich die Regierung zusammensetzt, sich vor der Wahl des Staatspräsidenten miteinander und mit diesem über die Richtlinien der Politik, die von der Regierung eingehalten werden sollen, einigen. Tatsächlich wird dann das Staatsministerium nur eine solche allgemeine Politik führen können, die der Landtagsmehrheit angenehm ist.

Rechtlich ist aber das Staatsministerium in der Bestimmung der Richtlinien der Politik vollständig frei und braucht sich vom Landtag keine Vorschriften machen zu lassen.

Bei der zweiten Beratung des Gesetzes vom 6. November 1926 im Landtag hat der Abgeordnete Heymann (Sozialdemokrat) die Bestimmung des Art. 3, wonach das Staatsministerium die Richtlinien der Politik bestimmt, beanstandet und ausgeführt, diese bestimme nach der Verfassung nicht das Staatsministerium, sondern der Landtag; das Staatsministerium führe nur die vom

[1]) Lorenz von Stein, Die Verwaltungslehre, Seite 274.

[2]) Die Verfassung Thüringens macht von diesem Grundsatz eine Ausnahme. Nach § 46 Abs. 2 kann ein bei der Beschlußfassung überstimmtes Mitglied der Landesregierung „sich durch schriftliche Begründung seines Standpunktes von der Verantwortlichkeit befreien“.

[3]) Seite 26.

[4]) Das württembergische Staatsministerium hat auf eine Anfrage des Abgeordneten Mergenthaler (Nationalsozialist) über die Stellungnahme der württembergischen Regierung zum Haager Abkommen geantwortet, es lehne es „aus grundsätzlichen Erwägungen ab, über die Stellungnahme der einzelnen Mitglieder des Staatsministeriums und über das Stimmenverhältnis bei der Beschlußfassung Auskunft zu geben“. (Staatsanzeiger für Württemberg Nr. 38 vom 15. 2. 1930.) — Diese Antwort ist vom staatsrechtlichen Gesichtspunkt aus nicht zu beanstanden.

Landtag bestimmte Politik durch[1]). Diese Ansicht bewegt sich in derselben Richtung wie die oben[2]) bekämpfte. Daß sie fehlgeht, ist schon dort dargelegt worden. Politisch und tatsächlich mag freilich der Landtag oder besser die Landtagsmehrheit die Richtlinien der Politik bestimmen. Rechtlich ist aber das Staatsministerium das vollziehende Organ und hat als solches das Recht, seine Politik selbst zu bestimmen. Ob sie dann den Beifall des Landtags findet, ist eine Frage für sich. Jedenfalls steht die Bestimmung des Art. 3 des Gesetzes vom 6. November 1926 mit der Verfassung nicht in Widerspruch[3]). Der Landtag kann ja das Staatsministerium abberufen, wenn ihm seine Politik nicht paßt. Nach dem Willen der Verfassung hat das Staatsministerium die politische Oberleitung über das Staatswesen. Inwiefern tatsächlich das Staatsministerium sich die Richtlinien seines Handelns vom Landtag diktieren läßt, ist eine politische, keine rechtliche Frage. Politische und rechtliche Betrachtungsweise muß getrennt werden!

Das Gesetz vom 6. November 1926 bestimmt in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 weiter, daß das Staatsministerium für alle allgemeinen Staatsangelegenheiten zuständig ist.

Bei der ersten Beratung des Gesetzes hat der Abgeordnete Dr. Schall (Demokrat) Bedenken gegen diese Fassung geltend gemacht und darauf hingewiesen[4]), wenn man das Staatsministerium als für alle allgemeinen Staatsangelegenheiten „zuständig" erkläre, so sei damit gesagt, daß das Staatsministerium jetzt im Gegensatz zu früher offenbar auch eine große „ressortmäßige" Zuständigkeit bekommen solle, so daß auch die Sachbearbeitung, nicht nur die Beratung, im Staatsministerium statt in den Einzelministerien erfolge, wodurch der Beamtenapparat des Staatsministeriums aufgebläht werde; auch könne infolge der Fassung „alle allgemeinen Staatsangelegenheiten" eigentlich alles in die Zuständigkeit des Staatsministeriums gezogen werden. Der damalige Staatspräsident Bazille hat diese Bedenken zu widerlegen gesucht und erklärt[5]), die betreffenden Angelegenheiten werden im Einzelministerium behandelt und im Staatsministerium

---

[1]) Verhandlungen des zweiten ordentlichen Landtages, Prot. Band 5, Seite 3154 ff.

[2]) Seite 35 ff.

[3]) Art. 56 Reichsverfassung sagt ausdrücklich: der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Politisch ist der Reichskanzler auch vom Parlament, vom Reichstag, abhängig. Rechtlich aber bestimmt er die Richtlinien der Politik, und nicht der Reichstag.

[4]) Verhandlungen des württembergischen Landtags auf dem zweiten ordentlichen Landtag 1924/26, Prot. Band 3, Seite 2176.

[5]) Verhandlungen a. a. O., Seite 2186.

nur vorgetragen. Etwas anderes bedeute das Wort „zuständig" nicht[1]).

Als „allgemeine Staatsangelegenheit" wird vom Gesetz beispielsweise angeführt (Art. 3 Abs. 2):

1. „Die Staatsverfassung und der Verkehr mit dem Landtag." Hiernach werden Vorlagen der Einzelministerien, Beantwortung von Anfragen usw. durch das Staatsministerium vor den Landtag gebracht.
2. „Das Staatsgebiet und seine Einteilung."
   Eine Neueinteilung der Verwaltungsbezirke wird also im Staatsministerium vorgetragen werden. Kleinere diesbezügliche Angelegenheiten, z. B. Zusammenlegung von einzelnen Gemeinden, behandelt das zuständige Ministerium (Innenministerium)[2]).
3. „Die allgemeinen Beziehungen zum Reich und andern Ländern; die Anweisung der Bevollmächtigten zum Reichsrat."
   Diese Befugnis kommt dem Staatsministerium zu, obwohl der Staatspräsident den Staat nach außen vertritt. Der Landtag kann dem Staatsministerium rechtlich keinen bindenden Befehl erteilen, wie die Reichsratsbevollmächtigten abzustimmen haben[3]). Das Staatsministerium allein entscheidet hierüber. Ist der Landtag nicht mit der Abstimmung einverstanden, kann er das Staatsministerium natürlich abberufen.
   Die Reichsverf. schreibt zwar im Gegensatz zur alten Reichsverf. (Art. 6 Abs. 2) nicht vor, daß die Stimmabgabe der Reichsratsbevollmächtigten der einzelnen Länder einheitlich erfolgen muß. Auch zwingt die Reichsverf. die Länder nicht dazu, ihre Bevollmächtigten zu instruieren. Dies sieht nun das Gesetz vom 6. November 1926 vor. Damit ist auch selbstverständlich, daß die Bevollmächtigten zum Reichsrat ihre Stimme einheitlich abgeben. Es hätte ja keinen Sinn, wenn im Reichsrat, der eine Versammlung der Vertreter der Landesregierungen ist, der eine Bevollmächtigte so, und der andere anders abstimmen würde. Die Bevollmäch-

[1]) Bemerkenswert ist, daß das „Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Württembergs", I. Teil, 1. Abschnitt, Kapitel III, § 8 die starke Besetzung des Staatsministeriums mit Beamten und die Uebung, einzelne Gesetzesentwürfe durch das Staatsministerium (d. h. durch eine besondere Kommission von Beamten im Staatsministerium) ausarbeiten zu lassen, beanstandet, und bemerkt, das sei Sache der Einzelministerien. In Württemberg bestehe überhaupt eine zu starke Tendenz zur Zentralisation.

[2]) Vergl. die Begründung zum Gesetzesentwurf, Verhandl. des Landtags auf dem zweiten ordentlichen Landtag 1924/26, Beil. Bd. 4, S. 84 (Beil. 292).

[3]) Vergl. oben Seite 35ff.

tigten sind bei der Abstimmung an die Instruktion des Staatsministeriums gebunden, allerdings nur nach Landesrecht, da die Reichsverf. von der Anweisung nicht spricht und sich nicht darum kümmert, ob ein Bevollmächtigter die Anweisung seiner Regierung befolgt oder nicht. Nach der Reichsverf. könnte es scheinen, als ob nur die Minister selbst Mitglieder des Reichsrats sein könnten. Art. 63 Abs. 1: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten". Diese Bestimmung ist indessen nicht wörtlich zu nehmen, es wäre auch im höchsten Grad unzweckmäßig, wenn die Minister bei jeder Reichsratssitzung in Berlin anwesend sein müßten. Die Geschäftsordnung des Reichsrats (§ 6) kennt daher die Einrichtung der „stellvertretenden Reichsratsbevollmächtigten". Die Geschäfte von solchen nehmen für Württemberg gewöhnlich Beamte der württembergischen Gesandtschaft wahr.

4. „Die Grundlagen der staatlichen Sicherheit und Ordnung".
5. „Die Staatsverwaltung im allgemeinen, die Organisation und der Aufgabenkreis der Behörden, Anstalten und ihrer Beiräte, die allgemeinen Verhältnisse der Beamten, die Voraussetzungen ihrer Anstellung und dergl.".
6. „Das allgemeine Verhältnis des Staates zu den Religionsgesellschaften."
7. „Wichtigere Verfügungen über das Kammergut sowie wichtigere Neuerwerbungen für dasselbe."

Art. 3 des Gesetzes vom 6. November 1926 grenzt die Zuständigkeit des Staatsministeriums gegen die einzelnen Ministerien ab[1]). Das Staatsministerium kann durch Beschluß jede Angelegenheit, die es für eine allgemeine Staatsangelegenheit ansieht, aus dem Bereich des zunächst zuständigen Einzelministeriums in seine Zuständigkeit ziehen.

§ 18. b) Die Gesetzesinitiative.

Das Staatsministerium hat das Recht, im Landtag Gesetzesvorlagen einzubringen (wie allgemein die deutschen Landesregierungen außer der badischen). Dies spricht die Verfassung an zwei Stellen aus, in § 7 und in § 30. Das Staatsministerium teilt dieses Recht mit dem Landtag selbst und mit dem Volk, § 7 und § 44 Verf. Die einzelnen Ministerien können dem Landtag keine Gesetzesvorschläge unterbreiten, vielmehr muß dies durch das Staatsministerium geschehen.

[1]) Bazille Seite 149.

Der Bericht des Verfassungsausschusses zum Verfassungsentwurf (Rede des Regierungskommissars v. Blume)[1]) bemerkt hierzu, es sei keineswegs selbstverständlich, daß das Staatsministerium beim parlamentarischen System das Recht der Gesetzesinitiative habe, aber hier stehe das Staatsministerium dem Landtag selbständig gegenüber. Wittmayer[2]) erklärt diese Bemerkung mit Recht für „seltsam". Auch im parlamentarisch regierten Staat muß eine Regierung, die wirklich führen soll, notwendigerweise die Befugnis haben, Gesetze vorzuschlagen.

Wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten beim Staatsministerium das Begehren einbringt, „einen Gesetzesvorschlag dem Volk zur Abstimmung vorzulegen" (Art. 44 Abs. 1 Verf.), muß das Staatsministerium diesem Begehren entsprechen. Nach dem Gesetz über Volksbegehren und Volksabstimmung vom 9. 8. 1923 (Reg.-Bl. S. 345) muß mit dem Antrag auf „Zulassung" eines Volksbegehrens ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf dem Staatsministerium vorgelegt werden. Ueber die Zulassung entscheidet das Staatsministerium, auf Beschwerde gegen dessen ablehnenden Bescheid der Staatsgerichtshof.

§ 19. c) Rechts- und Verwaltungsverordnungen.

Der Begriff der Verordnung ist in der Staatsrechtslehre nicht unbestritten. Die herrschende Lehre unterscheidet zwei Arten von Verordnungen: Rechts- und Verwaltungsverordnungen[3]). Der Unterschied besteht darin, daß Rechtsverordnungen Rechtsvorschriften für die Staatsbürger enthalten, für sie allgemein verbindlich sind wie Gesetze, also sachlich Gesetze sind, und nur ohne Mitwirkung der Volksvertretung von der vollziehenden Gewalt erlassen werden, während Verwaltungsverordnungen nicht unmittelbar in Rechte des Bürgers eingreifen, sondern sich an die Behörden richten und „die Tätigkeit des Staates innerhalb der Schranken des geltenden Rechtes regeln"[4]).

Den Begriff der Verwaltungsverordnung führt die Verfassung in § 35 ein:

„Das Staatsministerium und die Ministerien erlassen die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsverordnungen." Für welche Verordnungen das Staatsministerium, und für welche die einzelnen Ministerien zuständig sind, sagt

[1]) Verhandl. der verfassunggebenden Landesversammlung, Beil. Band 1, Seite 258 (Beil. 62).

[2]) Die Weimarer Reichsverfassung, Seite 351.

[3]) Siehe Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., Seite 668 ff.; Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl., bearbeitet v. Otto Mayer, Seite 136 ff.; Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Seite 61 ff., 69 ff.

[4]) Meyer-Anschütz, a. a. O., Seite 669.

§ 35 selbst nicht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit muß eben nach den allgemeinen Bestimmungen der Verfassung und insbesondere des Gesetzes vom 6. November 1926 erfolgen. Hiernach erläßt das Staatsministerium die Verwaltungsverordnungen, die die in Artikel 3 des Gesetzes vom 6. November 1926 aufgeführten „allgemeinen Staatsangelegenheiten" betreffen.

Ob die Erlassung einer Verwaltungsverordnung „erforderlich" ist, bestimmt das Staatsministerium bezw. das Ressortministerium. Der Landtag wird nicht allgemein von der Regierung die Erlassung von Verwaltungsverordnungen verlangen können[1]), da dies Sache der vollziehenden Gewalt, nicht der gesetzgebenden Gewalt ist.

Rechtsverordnungen im Gegensatz zu Verwaltungsverordnungen darf das Staatsministerium nur erlassen, soweit Verfassung oder Gesetze eine ausdrückliche Ermächtigung hierzu geben. Denn Rechtsverordnungen sind zwar nicht formell, aber sachlich Gesetze, die in die Rechte der Bürger eingreifen. Auch Ausführungsverordnungen können demgemäß Rechtsverordnungen sein, soweit sie sich nämlich rechtssatzmäßig an die Bürger und nicht nur an die Behörden wenden[2]).

§ 20. d) Das Notverordnungsrecht.

Ein besonderer Fall der Rechtsverordnung ist die Notverordnung. Notverordnungen sind solche „gesetzesvertretende Verordnungen"[3]), die von der vollziehenden Gewalt dann erlassen werden, wenn ein besonderer Notstand vorliegt, der ein sofortiges Eingreifen verlangt, so daß die Volksvertretung vorher nicht gefragt werden kann. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Volksvertretung gar nicht versammelt ist.

Die alte Verfassungsurkunde hat in § 89 dem König ein weitgehendes Notverordnungsrecht verliehen.

Die neue Verfassung gibt in § 46 dem Staatsministerium das Recht, Notverordnungen zu erlassen. Wenn „außergewöhnliche Ereignisse ein sofortiges Eingreifen erforderlich machen", kann das Staatsministerium „Anordnungen, die sonst der Gesetzesform bedürfen", und die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, erlassen. Dies ist aber nur möglich, wenn der Landtag nicht versammelt ist. Sobald der Landtag wieder zusammentritt, sind ihm die Notverordnungen „zur Bestätigung vorzulegen". Ob

[1]) So Bazille Seite 59 mit der Begründung, durch ein solches Verlangen reiße der Landtag der Regierung „die Exekutive aus der Hand", was mit der Verfassung unvereinbar sei. Der Landtag könne nur n a c h Erlassung von Verwaltungsverordnungen Aenderungen oder Ergänzungen verlangen.

[2]) Vergl. Meyer-Anschütz, a. a. O., Seite 672, Anm. 8.

[3]) Vergl. Meyer-Anschütz, a. a. O., Seite 676 f.

im Einzelfall ein außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das die Erlassung einer Notverordnung gebietet, darüber entscheidet das Staatsministerium nach seinem Ermessen. Dem richterlichen Nachprüfungsrecht unterliegt diese Frage nicht[1]). Dem Richter würde es ja auch meist schwer fallen, diese Frage zu entscheiden, da er die hierzu nötigen Unterlagen kaum bei der Hand hat. Auch würde er dadurch in die Rechte der Exekutive eingreifen. Die Verfassung denkt wohl bei dem „außergewöhnlichen Ereignis" in erster Linie an Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ohne Zweifel kann aber auch ein wirtschaftlicher Notstand die Erlassung von Notverordnungen rechtfertigen.

Die Notverordnungen können alles vorschreiben, was mit der Verfassung in Einklang gebracht werden kann[2]), insbesondere können sie andere Gesetze und Verordnungen außer Kraft setzen. Auch Strafen kann eine Notverordnung androhen. Reichsgesetze können aber nicht durch eine auf Grund der württembergischen Verfassung erlassene Notverordnung außer Kraft gesetzt oder abgeändert werden, da hierzu die württembergische Verfassung keine Ermächtigung geben kann, wohl aber die Reichsverf.[3]). Die Notverordnung hat Gesetzeskraft aber nur solange, bis der Landtag zusammentritt, und länger, wenn der Landtag sie bestätigt. Die Verfassung sagt nichts darüber, ob die Verordnung ohne weiteres durch den Beschluß des Landtages, der sie nicht bestätigt, außer Kraft tritt, oder erst, wenn das Staatsministerium die Außerkraftsetzung im Regierungsblatt bekannt gibt. Ueber die Bekanntmachung der Notverordnung bestimmt die Verfassung allerdings auch nichts. Die Notverordnungen mit Gesetzeskraft sind aber wie Gesetze zu behandeln[4]) und daher im Regierungsblatt wie Gesetze zu veröffentlichen, § 47 Verf.[5]). Folglich muß auch ihre Außerkraftsetzung bekannt gemacht werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird die Aufhebung der Gesetzeskraft vom Tag der Bekanntmachung an zu rechnen

[1]) So für das Reichsrecht Anschütz, Anm. 8 zu Artikel 48 Reichsverf.; Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. 57, S. 384 f.: „ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer Notverordnung gegeben waren, unterlag allein dem Ermessen des Reichspräsidenten, das der Nachprüfung durch das Gericht entzogen ist". Vergl. auch Entscheidungen in Strafsachen Bd. 59, S. 187 f. und in Zivilsachen Bd. 117, S. 379. A. M. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht II, S. 184—187.

[2]) Diese Frage kann von den Gerichten nachgeprüft werden.

[3]) Vergl. unten Seite 51.

[4]) Vergl. die Entscheidung des Württ. Verwaltungsgerichtshofes in der Spruchbeilage der Zeitschrift für die freiwillige Gerichtsbarkeit und die Gemeindeverwaltung in Württemberg und Jahrbücher der Württ. Rechtspflege, 67. Jahrgang 1925, Seite 166 f.

[5]) So auch Regierungskommissar v. Blume bei der Beratung des Verfassungsentwurfes, Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung 1919/20, Beil. Band 1, Seite 265, und von Blume, Verfassung, Anm. zu § 47.

sein[1]). Das Staatsministerium ist verpflichtet, nach Nichtbestätigung der Notverordnung die Aufhebung zu verkünden.

§ 46 Verfassung hat durch die Reichsverf. an Bedeutung verloren[2]), da Art. 48 Reichsverf. den Landesregierungen ziemlich große Vollmachten gibt. Auf Grund des Art. 48 Abs. 2 und 4 kann das Staatsministerium, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Württemberg erheblich gestört oder gefährdet wird und zugleich Gefahr im Verzuge vorliegt[3]), einstweilen die nötigen Maßnahmen ergreifen und erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zwar steht der Oberbefehl über die bewaffnete Macht dem Staatsministerium nicht zu. Andererseits ist die Reichswehr verpflichtet, „im Falle öffentlicher Notstände oder einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung auf Anfordern der Landesregierungen" Hilfe zu leisten, § 17 des Reichswehrgesetzes vom 23. März 1921. Die Landesregierung soll nur dann die Hilfe der Reichswehr anrufen, wenn ihre eigenen Kräfte (die Polizei) nicht ausreichen. Das Staatsministerium darf auch vorübergehend die Grundrechte der Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 Reichsverf. (aber keine anderen) ganz oder zum Teil außer Kraft setzen, ebenso einfache Reichsgesetze[4]). Die Reichsverf. verleiht also dem Staatsministerium Befugnisse, die von der württ. Verfassung unabhängig sind. Jedoch handelt das Staatsministerium, wenn es auf Grund des Art. 48 tätig wird, als Organ des Landes Württemberg, nicht als Reichsorgan[5]). Aus Art. 48 Abs. 4 („einstweilen", d. h. bis der Reichspräsident selbst eingreift, und bei „Gefahr im Verzug") ergibt sich, daß die Diktaturgewalt des Staatsministeriums lediglich eine subsidiäre ist. Grundsätzlich stehen nämlich die in Art. 48 bezeichneten Maßnahmen dem Reichspräsidenten zu. Nur wenn die Sache so eilt, daß es untunlich wäre, die Entscheidung des Reichspräsidenten einzuholen und abzuwarten, darf das Staatsministerium den Art. 48 anwenden[6]). Die in

[1]) Meyer-Anschütz, a. a. O., Seite 678 f.; für das preußische Recht: Stier-Somlo, Kommentar zur Verf. des Freistaates Preußen, Anm. 3 zu Art. 55. Nach Stier-Somlo kann der Landtag die Aufhebung mit rückwirkender Kraft vom Tag des Beschlusses ab beschließen.

[2]) § 46 Verf. ist durch Art. 48 Reichsverf. nicht außer Kraft gesetzt, da § 46 dem Reichsrecht einerseits nicht widerspricht, andererseits die reichsrechtliche Regelung nicht als erschöpfend angesehen werden kann. (Art. 12, 13 Reichsverf.); vergl. Hatschek II, Seite 178 ff. A. M. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, Seite 672.

[3]) Ob dies der Fall ist, entscheidet das Staatsministerium.

[4]) Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, Seite 139 ff.; Meißner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Seite 168.

[5]) Anschütz, Anm. 16 b zu Art. 48 R.-Verf. A. M. Grau, a. a. O., Seite 142 ff., 168.

[6]) Anschütz, Anm. 9 und 16 zu Art. 48 Reichsverf.; Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 8 zu Art. 48; Grau, a. a. O., Seite 138.

Art. 48 bezeichneten „Maßnahmen“ werden hauptsächlich Verordnungen sein. Es kommen aber auch Einzelverfügungen in Betracht[1]). Auch Einsetzung von Ausnahmegerichten wird für zulässig erachtet. Wenn der Reichspräsident (nicht die Reichsregierung!) oder der Reichstag (nicht der Landtag![2]) es verlangt, muß das Staatsministerium die getroffenen Maßnahmen außer Kraft setzen. Kommt das Staatsministerium diesem Verlangen nicht nach, kann das dem Reichspräsidenten Anlaß geben, auf Grund des Art. 48 Abs. 1 im Wege der „Reichs-Exekution“ einzuschreiten[3]). Der Reichspräsident kann die Maßnahmen des Staatsministeriums aber auch dadurch aufheben, daß er selbst auf Grund des Art. 48 Abs. 2 vorgeht und dieselben Maßnahmen oder noch weitergehende als das Staatsministerium trifft[4]). Auch im Weg der ordentlichen Gesetzgebung kann das Reich eingreifen[5]).

§ 21. e) Die Anrufung des Volkes.

Das württembergische Staatsministerium hat in zwei Fällen die Möglichkeit, eine Entscheidung des Volkes anzurufen.

1. Das Staatsministerium kann beschließen, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz oder Teile eines Gesetzes zur Volksabstimmung zu bringen, § 43 Abs. 1 Verf. Dies muß binnen zweier Monate nach der Beschlußfassung des Landtages geschehen, ist aber im Gegensatz zu der Regelung der Verfassungen von Sachsen und Thüringen, die ihren Regierungen in dieser Hinsicht eine stärkere Stellung verleihen, nur möglich, wenn der Landtag nicht die Dringlichkeit des Gesetzes beschlossen hat[6]).

Die Erklärung eines Gesetzes für dringlich wird nach dem Willen der Verfassung zwar nur dann erfolgen sollen, wenn der Inhalt des Gesetzes auch tatsächlich dringlich ist; der Landtag ist aber rechtlich durch nichts gehindert, jedes beliebige Gesetz für dringlich zu erklären. Deshalb kann das Recht des Staatsministeriums, eine Volksabstimmung herbeizuführen, leicht illusorisch gemacht werden. Der Landtag braucht nur, wenn er verhindern will, daß ein Gesetz vom Staatsministerium der Volksabstimmung unterbreitet wird, die „Dringlichkeit“ des Gesetzes zu beschließen. Hierzu ist nicht einmal eine erhöhte Mehrheit

[1]) Anschütz, Anm. 12 b zu Art. 48 Reichsverf.

[2]) Trotzdem bleibt die Landesregierung auch hier dem Landtag gegenüber verantwortlich.

[3]) A. M. Grau, a. a. O., Seite 168 mit der Begründung, die Landesregierung handle hier als Reichsorgan.

[4]) A. M. Grau, a. a. O., Seite 167 f.

[5]) Anschütz, Anm. 16 d zu Art. 48 Reichsverf.; Giese, a. a. O., Anm. 8 zu Art. 48 Reichsverf.

[6]) Ebenso in Bayern (§ 77 Abs. 1 Verf.).

nötig. Ueber Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz kann übrigens keine Volksabstimmung stattfinden.

2. Das Staatsministerium kann beschließen, die Frage der Auflösung des Landtages dem Volk vorzulegen, § 16 Verf. Dann hat eine Volksabstimmung stattzufinden, ob der Landtag aufgelöst werden soll oder nicht.

Die Verfassung sagt nichts darüber, was geschehen soll, wenn das Staatsministerium den Beschluß gefaßt hat, eine Volksabstimmung herbeizuführen, und wenn dann der Landtag daraufhin das Staatsministerium abberufen hat. Man wird hier zu keinem andern Schluß kommen können, als daß das Volksabstimmungsverfahren zwar seinen Lauf nehmen muß (sonst könnte ja der Landtag die Durchführung jeder vom Staatsministerium veranlaßten Volksabstimmung verhindern), daß das Staatsministerium aber auf ein Mißtrauensvotum hin abtreten muß[1]). Daß dieses Ergebnis, wonach ein Landtag, dem möglicherweise nur noch ein kurzes Dasein vergönnt ist, noch das Ministerium abberufen kann, sehr erfreulich ist, wird man schwerlich behaupten können. Eine entschieden zweckmäßigere Regelung trifft die sächsische Verfassung (Art. 27), die für den Fall, daß das Ministerium die Herbeiführung eines Volksentscheids beschlossen und dies dem Landtag mitgeteilt hat, bestimmt, daß dann bis zur Durchführung des Volksentscheids weder ein einzelner Minister noch das ganze Ministerium gestürzt werden kann.

Uebrigens ist von Blume der Ansicht, daß das Staatsministerium die Abberufung damit „beantworten" könne, „daß es den Antrag auf Abberufung[2]) des Landtages dem Volk vorlegt"[3]), da es bis zur Bildung eines neuen Ministeriums die Geschäfte weiterzuführen habe (§ 29 der Verf.). Wenn aber der Landtag nach der Abberufung einen neuen Staatspräsidenten gewählt und dieser das neue Staatsministerium gebildet hat, ist jedenfalls für das alte Ministerium des Bleibens nicht länger. Nach der angeführten Formulierung von Blumes könnte man meinen, das Staatsministerium könne das Volk darüber befragen, ob es abberufen sei oder nicht; der Landtag müsse also mit der Wahl eines neuen Staatspräsidenten zuwarten, bis das Volk

[1]) Nawiasky, Das bayerische Verfassungsrecht, Seite 200, meint für das im Falle der Anrufung des Volkes gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz gleichlautende bayerische Recht, die neue Regierung könne den Akt der Anrufung des Volkes wieder rückgängig machen, soweit dies noch technisch möglich sei. Dagegen wie hier Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, Seite 12.

[2]) Soll wohl „Auflösung" heißen.

[3]) Die Verfassung Württembergs, Anm. 3 zu § 28 und Anm. 1 zu § 29, auch Verh. der verfassunggebenden Landesverf. bezw. des Landtages 1919/20, Beil. Band 2, Seite 258 und 289.

zu seinen Gunsten entschieden hat[1]). So wünschenswert auch diese Regelung de lege ferenda wäre, mit der lex lata kann sie jedenfalls nicht in Einklang gebracht werden. Hat eine Volksabstimmung stattgefunden, und ist sie gegen das Staatsministerium ausgefallen, ist der Rücktritt des Ministeriums nicht als Rechtsfolge daran geknüpft. Tatsächlich wird sich aber in einem solchen Fall der Rücktritt kaum vermeiden lassen. Wahrscheinlich wird der Landtag jedenfalls dann von seinem Recht, das Staatsministerium abzuberufen, Gebrauch machen.

Von allzu großer praktischer Bedeutung ist das Recht des Staatsministeriums, eine Volksabstimmung herbeiführen zu können, nicht; es wird nur im äußersten Fall davon Gebrauch machen. Bis jetzt hat in Württemberg eine solche Volksabstimmung noch nicht stattgefunden.

Bemerkenswert ist es, daß bei der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs in der verfassunggebenden Landesversammlung der jetzige Staatspräsident Bolz es mit dem Wesen des Parlamentarismus für unvereinbar erklärte, dem Staatsministerium das Recht zu geben, die Frage der Auflösung des Landtages vor das Volk zu bringen und eine Volksabstimmung über vom Landtag beschlossene Gesetze gegen dessen Willen zu veranlassen[2]).

§ 22. f) Zustimmung zu Staatsverträgen.

Die deutschen Länder sind in gewissem Maße völkerrechtlich rechts- und handlungsfähig. Dies ist nach der herrschenden Lehre aus Art. 78 Abs. 2 Reichsverf. zu schließen[3]). Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist zwar ausschließlich Sache des Reiches (Art. 78 Abs. 1 Reichsverf.), die Länder können aber mit auswärtigen Staaten Verträge schließen, sofern sie Angelegenheiten der Landesgesetzgebung (z. B. Grenzverkehr) betreffen[4]). Die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reiches, Art. 78 Abs. 2 Reichsverf. Ohne Zustimmung des Reiches können die Länder unter sich, mit dem Reich und mit dem päpstlichen Stuhl, der nicht als Staat gilt, Verträge abschließen, die aber selbstverständlich dem Reichsrecht nicht widersprechen dürfen. Dies sind keine auswärtigen Angelegenheiten.

[1]) Auch im andern Fall, bei Auflösung des Landtages, muß ja vom neuen Landtag der Staatspräsident neu gewählt werden, § 27 Abs. 2 Verf.

[2]) Verhandlungen a. a. O., Prot. Band 1, Seite 196 f.

[3]) Anschütz, Anm. 3 zu Art. 78 Reichsverf.; A. M. Giese, a. a. O., Anm. 3 zu Art. 78 Reichsverf.

[4]) Hierher gehören auch Angelegenheiten der sogenannten konkurrierenden Reichsgesetzgebung (Reichsverf. Art. 7–11), solange und soweit sie das Reich nicht geregelt hat. So Anschütz zu Art. 78, Anm. 4; Giese, a. a. O., Anm. 3 zu Art. 78; A. M. Hatschek, a. a. O. II, Seite 441 f.

Die württembergische Verfassung überträgt das Recht der Vertretung des Staates nach außen dem Staatspräsidenten. Von Württemberg abgesehen kommt nur dem sächsischen Ministerpräsidenten auch dieses Recht zu (sächsische Verfassung Art. 28); in den andern deutschen Ländern vertritt das Gesamtministerium den Staat nach außen. Staatsverträge kann der Staatspräsident indessen nicht von sich aus abschließen, vielmehr bedürfen solche der Zustimmung sowohl des Staatsministeriums als auch des Landtags. Erst wenn diese beiden Organe zugestimmt haben, wird der Vertrag rechtsgültig. Verträge mit außerdeutschen Staaten werden staatsrechtlich und völkerrechtlich erst gültig nach erfolgter Zustimmung des Reiches[1]). Ohne Willen des Staatsministeriums kann also der Staatspräsident einen Staatsvertrag nicht abschließen. Die Verhandlungen kann er allerdings allein führen, aber auch hier wird er die vom Staatsministerium festgelegten Richtlinien der Politik befolgen müssen.

§ 23. g) Maßnahmen auf finanzpolitischem Gebiet.

Um einer allzu großen Ausgabefreudigkeit der Volksvertretung wirksam entgegenzutreten, hat das Staatsministerium das Recht, eine erneute Beratung im Landtag zu verlangen, wenn dieser beschlossen hat, Ausgaben im Haushaltsplan zu erhöhen oder neue Ausgaben einzustellen, § 49 Verfassung. Die wiederholte Beratung darf erst 14 Tage nach dem ersten Beschluß stattfinden, vorher nur mit Zustimmung des Staatsministeriums. Wenn der Landtag bei seinem ersten Beschluß beharren will, müssen ihm mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder zustimmen, eine erhöhte Anwesenheitsziffer ist nicht verlangt. Nach § 50 Verf. kann die Regierung nach Ablauf eines Rechnungsjahres die auf dieses beschlossenen Abgaben noch für drei weitere Monate erheben, wenn das Staatshaushaltsgesetz vom Landtag nicht rechtzeitig verabschiedet wird.

§ 24. h) Einberufung des Landtages.

„Das Staatsministerium hat das Recht, den Landtag einzuberufen", § 15 Abs. 3 Satz 1 Verf. Das Staatsministerium ist selbständig befugt, den Landtag einzuberufen. Es braucht nicht den Landtagspräsidenten (der aber auch dieses Recht hat) dazu zu veranlassen.

§ 25. i) Beamtenernennung.

Nach § 39 Abs. 1 Verf. werden die Staatsbeamten auf Vorschlag des zuständigen Ministers durch den Staatspräsidenten,

[1]) Anschütz, Anm. 6 zu Art. 78 Reichsverf.

die dem Staatsministerium unmittelbar unterstehenden Beamten von diesem ernannt und entlassen. Das Nähere über die Dienstverhältnisse der Beamten regelt das Beamtengesetz vom 21. Januar 1929 (Regierungsbl. S. 7).

Indem die Verfassung in Abweichung von den Verfassungen aller andern deutschen Länder dem Staatspräsidenten die Ernennung der Beamten überträgt, gibt sie ihm ein Recht eines Staatsoberhauptes. Das Staatsministerium als solches hat auf die Ernennung und Entlassung der Beamten keinen Einfluß; nur der betreffende Fachminister, der das Vorschlagsrecht hat. Der Staatspräsident kann die Ernennung der Beamten andern Behörden übertragen, § 39 Abs. 2 Verf. Dies ist in weitem Umfang geschehen.

Das Staatsministerium, nicht der Staatspräsident, ernennt und entläßt aber die ihm „unmittelbar unterstehenden Beamten". Dies sind einmal die Beamten des Staatsministeriums selbst und dann die Beamten der dem Staatsministerium nach Art. 4 des Gesetzes vom 6. November 1926 unterstellten Behörden und Anstalten[1]).

§ 26. k) Begnadigungsrecht.

Das Recht der Einzelbegnadigung überträgt die württembergische Verfassung nicht wie die andern deutschen Verfassungen dem Staatsministerium, sondern dem Staatspräsidenten. Er kann sogar ein bereits im Gang befindliches oder noch gar nicht eingeleitetes Strafverfahren niederschlagen, dies aber nur auf Vorschlag des Staatsministeriums, § 33 Abs. 1 Verf. Letzteres um deswillen, weil die Niederschlagung eines Strafverfahrens einen Eingriff in die Rechtspflege darstellt und deshalb schon an sich, besonders aber in der Hand einer Einzelperson etwas Gefährliches ist und leicht zu politischen Zwecken mißbraucht werden kann. Wenn das Staatsministerium es nicht vorschlägt, kann der Staatspräsident auch kein Strafverfahren niederschlagen. Anderseits ist der Staatspräsident aber nicht gezwungen, einem dahingehenden Antrag des Staatsministeriums zu entsprechen.

Zu beachten ist, daß zu einer allgemeinen Begnadigung und zu einer allgemeinen Niederschlagung von Strafverfahren (Amnestie) weder der Staatspräsident noch das Staatsministerium zuständig ist, sondern daß dies durch Gesetz erfolgen muß, Verf. § 33 Abs. 2, und daß außerdem das Begnadigungsrecht des Staatspräsidenten da nicht gegeben ist, wo dem Reichspräsidenten dies Recht zukommt, vergl Art. 49 Reichsverf.

[1]) Vergl. unten Seite 57 f.

§ 27. 1) Ausfertigung und Verkündung der Gesetze.

„Die Gesetze werden vom Staatsministerium ausgefertigt und verkündet", § 42 Verf. Durch die Ausfertigung wird beurkundet, daß der Gesetzestext mit dem, was der Landtag beschlossen hat, übereinstimmt, und daß das Gesetz auf verfassungsmäßigem Wege zustandegekommen ist. Geprüft muß auch werden, ob der Inhalt des Gesetzes verfassungsmäßig ist[1]). Verkündet werden die Gesetze im „Regierungsblatt für Württemberg", § 47 Verf. Wenn der Landtag die Dringlichkeit des Gesetzes beschließt, muß es das Staatsministerium sofort ausfertigen und verkünden. Im andern Fall hat es zwei Monate Zeit zur Erwägung, ob es das Gesetz der Volksabstimmung unterbreiten will[2]).

Es ist nicht nötig, daß das Gesetz von sämtlichen Mitgliedern des Staatsministeriums unterzeichnet wird, vielmehr genügt die Unterschrift des Staatspräsidenten und mindestens der Hälfte der übrigen Minister. Bei Nichtbeachtung dieser Vorschrift wäre das Gesetz ungültig.

§ 28. 6. Die dem Staatsministerium unterstellten Beamten, Behörden und Anstalten.

Nicht nur die Beamten des Staatsministeriums selbst, sondern auch einige Behörden und Anstalten sind nicht einem Einzelministerium, sondern dem Staatsministerium unterstellt. Art. 4 des Gesetzes vom 6. November 1926 zählt diese Behörden und Anstalten auf:

1. Die Bevollmächtigten zum Reichsrat;
2. die Gesandtschaften beim Reich und bei den Ländern und die Konsulate;
3. der Verwaltungsgerichtshof;
4. der Kompetenzgerichtshof;
5. die allgemeine Dienststrafkammer und der allgemeine Dienststrafhof für Staatsbeamte;
6. die Archivdirektion;
7. der Staatsanzeiger;
8. das Regierungsblatt.

Die Unterstellung dieser Behörden unter das Staatsministerium erklärt sich teils aus Zweckmäßigkeitsgründen, teils besonders daraus, daß das Staatsministerium die Richtlinien der Politik bestimmt. Selbstverständlich bedeutet die Unterstellung der unter 3. bis 5. genannten Gerichte unter das Staatsministerium keinen Eingriff in die Unabhängigkeit dieser Gerichte, vielmehr übt das Staatsministerium eben die allgemeine Dienstaufsicht aus.

[1]) Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, Seite 353.

[2]) Vergl. oben Seite 52.

Bezüglich der Beamten des Staatsministeriums und der oben genannten Behörden werden die Befugnisse, die sonst dem Einzelministerium zukommen, grundsätzlich durch das Staatsministerium ausgeübt, Art. 14 des Beamtengesetzes vom 21. 1. 1929. Nur einzelne Befugnisse werden vom Staatspräsidenten ausgeübt (vergl. Art. 19, 38, 42, 59 B.G.).

7. Die Rechtsstellung der Minister.

§ 29. a) Beginn und Ende der Rechtsstellung des Ministers.

Die Ministerstellung wird begründet beim Staatspräsidenten durch die Wahl durch den Landtag. Davon, daß zur Wahl des Staatspräsidenten absolute Stimmenmehrheit nötig sei, wie schon behauptet worden ist[1]), sagt die Verfassung kein Wort. Die Geschäftsordnung des Landtages vom 26. 6. 1926 bestimmt in § 22 Abs. 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 2, daß zum Staatspräsidenten gewählt ist, „wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat". Ergibt sich keine Mehrheit, so findet ein zweiter Wahlgang statt mit Stichwahl zwischen den zwei Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Landtagspräsidenten gezogene Los. Diese Bestimmungen bewegen sich im Rahmen der Verfassung. Auch nach ihnen muß der Staatspräsident nicht notwendig von der Mehrzahl der Mitglieder des Landtages gewählt werden; es genügt relative Mehrheit.

Bei den übrigen Ministern wird die Rechtsstellung als Minister begründet durch die Ernennung seitens des Staatspräsidenten.

Die Verfassung stellt an die als Minister zu berufenden Personen keine besonderen Anforderungen. Es ist weder die deutsche Reichsangehörigkeit, noch ein bestimmtes Lebensalter, noch männliches Geschlecht, noch der Nachweis einer bestimmten Befähigung verlangt. Die Minister können Mitglieder des Landtages sein, brauchen es aber nicht zu sein. Der Staatspräsident ist selbstverständlich auch Minister.

[1]) Adelheid Meuschel, im Archiv des öffentlichen Rechts, Band 41, Seite 39 f. Die Begründung, ein Staatspräsident, der nicht mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt sei, könne sich gar nicht im Amt halten, entspringt nicht staatsrechtlichen, sondern politischen Erwägungen, ist aber auch vom politischen Gesichtspunkt aus nicht überzeugend. Es ist sehr wohl möglich, daß eine Parteigruppe, die das Zünglein an der Waage bildet, sich bei der Wahl des Staatspräsidenten der Stimme enthält und auch nachher, wenn ein Mißtrauensantrag gegen ihn eingebracht wird, zum mindesten nicht dafür stimmt, so daß der Staatspräsident nicht gestürzt werden kann, obwohl er nur die relative Mehrheit des Landtags positiv hinter sich hat.

Die Rechtsstellung des Ministers endigt (abgesehen vom Tod):

1. Durch Rücktritt des Ministers. Wird dem Staatspräsidenten oder dem ganzen Staatsministerium durch den Landtag das Mißtrauen ausgesprochen, müssen der Staatspräsident und die übrigen Minister zurücktreten[1]). Jedoch endet die Ministerstellung des Staatspräsidenten damit nicht sofort, er hat vielmehr bis zur Wahl des neuen die Geschäfte weiter zu führen. Das Gleiche gilt für die andern Minister. Der Staatspräsident und jeder andere Minister kann jederzeit freiwillig zurücktreten. Auf andere Weise als durch ein Mißtrauensvotum oder den Rücktritt des Staatspräsidenten kann ein sonstiger Minister nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Seine Ministerstellung endet nicht ohne weiteres mit der Annahme eines Mißtrauensvotums gegen ihn oder der Erklärung seines Rücktritts. Der Minister muß vielmehr in diesen Fällen seine Entlassung vom Staatspräsidenten fordern, und dieser muß ihn entlassen, es sei denn, daß der Minister das freiwillige Rücktrittsgesuch zurücknimmt.

2. Durch die Entlassung seitens des Staatspräsidenten, § 27 Abs. 2 Verf. Der Staatspräsident kann rechtlich einen Minister, mit dem er nicht mehr zusammenarbeiten will, jederzeit auch gegen dessen Willen entlassen. Der Zustimmung des Landtages bedarf er hierzu nicht.

3. Durch Urteil des Staatsgerichtshofes, § 38 Abs. 3 Verf.

4. Durch strafgerichtliches Urteil, §§ 31, 33—35 St. G.B.

5. Nicht ohne weiteres endigt die Rechtsstellung des Ministers, wenn die Landtagswahl-Periode abgelaufen ist. Nach § 27 Abs. 3 Verf. hat jede Neuwahl des Landtages eine Neubildung des Staatsministeriums zur Folge. Bis dahin haben die Minister die Geschäfte weiterzuführen. Erst mit dieser Neubildung endigt das Dienstverhältnis der Minister[2]). Einer Wiederwahl des Staatspräsidenten und einer Neuberufung der alten Minister steht nichts im Wege.

§ 30. b) Rechte, Pflichten und Rechtsbeschränkungen der Minister.

Konnte man früher zweifeln, ob die parlamentarischen Minister in Württemberg als Beamte anzusehen seien oder nicht, so hat diesen Zweifeln jedenfalls das Beamtengesetz vom 21. 1. 1929[3]) ein Ende bereitet, indem es in Art. 6 Abs. 1 bestimmt:

[1]) Siehe oben Seite 34.

[2]) Oskar Schmid, Beamtenstellung der parlamentarischen Minister in Württemberg, in der Zeitschrift für die freiwillige Gerichtsbarkeit und die Gemeindeverwaltung in Württemberg und Jahrbücher der württembergischen Rechtspflege, 71. Jahrgang 1929 Nr. 8/9, Seite 211.

[3]) Durch dieses Gesetz (Art. 269 Abs. 1 Nr. 31) ist das „Ministergesetz" vom 26. 3. 1927 (Regierungsbl. S. 123) aufgehoben worden. Dessen Bestimmungen sind in das Beamtengesetz hineingearbeitet.

„Für die Minister gelten die Vorschriften dieses Gesetzes, soweit sich nicht aus der Verfassung Württembergs und den Art. 235—246 dieses Gesetzes etwas anderes ergibt“ [1]).

Die Minister sind also Staatsbeamte. Als solche haben sie grundsätzlich die allgemein den Beamten zustehenden Rechte und Pflichten.

Allerdings ist es im einzelnen durchaus nicht immer ganz klar, welche Vorschriften des Beamtengesetzes auf die Minister angewendet werden können und „inwiefern sich aus der Verfassung und den Art. 235—246 für die Minister etwas anderes ergibt“ als für die gewöhnlichen Staatsbeamten [2]). Die Vorschriften des Beamtengesetzes passen eben nicht ohne weiteres auf die Minister [3]).

Als Recht kommt zunächst in Betracht das Recht auf das Amt, Art. 45 B.G. Nur in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen tritt Amtsverlust des Ministers ein. Das Recht des Ministers, sein Amt zu führen, kann der Landtag nicht beschränken.

Der Minister hat das Recht, die Amtsbezeichnung „Minister“ zu führen, Art. 46 B.G.

Die Minister haben Anspruch auf Urlaub und Besoldung nach den für die Beamten allgemein geltenden Grundsätzen [4]). Die Regelung des Anspruchs der Minister auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung überläßt die Verf. (§ 34 Abs. 2) einem besonderen Gesetz. Dieses Gesetz ist jetzt das Beamtengesetz, dessen Art. 230—246 diese Dinge regeln. Das Beamtengesetz unterscheidet zwischen Beamtenministern (solchen, die schon vor ihrer Ministerzeit einmal Reichs-, württembergische Staats- oder Kommunalbeamte waren, Art. 237 B.G.) und Nichtbeamtenministern. Die Unterscheidung entspringt der Erwägung, daß bei Geltung des parlamentarischen Systems, bei dem Minister oft nur ganz kurze Zeit im Amt sind, die Minister in Beziehung auf Ruhegehalt nicht gleich und auch nicht wie die übrigen Beamten behandelt werden können. Die Regelung ist grundsätzlich die, daß ein Beamtenminister, falls nicht die Voraussetzungen der Versetzung in den Ruhestand vorliegen, verpflichtet ist, nach dem Ausscheiden aus der Ministerstellung eine ständige Stelle im Staatsdienst zu übernehmen, „wenn ihm deren Versehung unter Berücksichtigung aller Umstände billigerweise

[1]) Anders für die Reichsminister das Reichsministergesetz vom 27. 3. 1930 (Reichsgesetzbl., Teil I, Seite 96), dessen § 1 Abs. 2 bestimmt: „Die Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes, des Besoldungsgesetzes, des Beamtenhinterbliebenengesetzes finden auf den Reichskanzler und die Reichsminister keine Anwendung“.

[2]) Schmid, a. a. O. Nr. 7, Seite 178.

[3]) Schmid, a. a. O. Nr. 7, Seite 187.

[4]) Näheres siehe Besoldungsgesetz für die württ. Staatsbeamten vom 19. April 1928 (Reg.-Bl. Seite 53) und Besoldungsordnung).

zugemutet werden kann", Art. 238 B.G. Der nicht wieder angestellte Beamtenminister erhält „Wartegeld", Art. 239 B.G. Der Nichtbeamtenminister erhält grundsätzlich nur Uebergangsbezüge auf die Hälfte der Zeit, die er zuletzt Minister gewesen ist, jedoch auf höchstens zwei Jahre, näheres siehe bei Art. 242 und 239 B.G. Die Härteklausel des Art. 246 B.G. gibt dem Staatsministerium die Möglichkeit, Sonderregelungen zu treffen, wenn sich bei der oben genannten Regelung „grobe Unbilligkeiten oder besondere Härten" ergeben. Das Staatsministerium bedarf aber hierzu der Zustimmung des Finanzausschusses des Landtages. Köstlin und Schmid [1]) halten diese Vorschrift mit Recht für bedenklich.

Das Gesetz zum Schutz der Republik vom 25. 3. 1930 (R.G.Bl. I, S. 91), das übrigens mit dem Inkrafttreten des neuen allgemeinen deutschen Strafgesetzbuches, spätestens aber am 31. 12. 1932 außer Kraft tritt, verleiht den Ministern einen besonderen strafrechtlichen Schutz.

Dem Landtag gegenüber haben die Minister verschiedene Rechte. Sie können jederzeit in den Sitzungen des Landtages und der Ausschüsse erscheinen und müssen dort jederzeit angehört werden. Jeder Minister kann verlangen, daß eine Sitzung des Landtags unter Ausschluß der Oeffentlichkeit stattfindet. Der Ordnungsgewalt des Präsidenten werden die Minister unterstehen, auch wenn sie nicht Abgeordnete sind [2]), vergl. Art. 33, Abs. 4 Reichsverf.

Die Pflichten der Minister legt teils die Verfassung selbst, teils das Beamtengesetz fest. Nach § 39 Abs. 3 Verf. werden die Minister wie die andern Beamten auf die Verfassung und die Gesetze verpflichtet. Nach § 176 Reichsverf. sind sie auch auf die Reichsverfassung zu vereidigen. Die Minister werden aber den Diensteid nur dann zu leisten haben, wenn sie nicht schon früher als Beamte vereidigt worden sind. Die Vereidigung erfolgt durch Handschlag, § 18 Abs. 1 der Vollzugsverordnung des Staatsministeriums zum Beamtengesetz vom 1. Mai 1929, (Reg.-Bl. S. 141). Der Diensteid lautet (§ 19 Abs. 1): „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung und der Landesverfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten". Von wem die Minister zu vereidigen sind, ist nirgends gesagt. Der Staatspräsident wird, wenn er nicht schon früher als Beamter vereidigt ist, vom Landtagspräsidenten „wohl in einer Sitzung der Vollversammlung des Landtages", die Minister werden vom Staatspräsidenten zu vereidigen sein [3]).

[1]) Das württembergische Beamtengesetz, Anm. zu Art. 246 B.G.

[2]) Bazille, Anm. 3 zu § 20.

[3]) Schmid, a. a. O., Nr. 8/9, Seite 213.

Der Minister hat, wie die übrigen Beamten, die Pflicht zur gewissenhaften Versehung des Amtes „im Einklang mit der Reichsverf., der Landesverf. und der sonstigen Rechtsordnung" (Art. 32 B.G.), und zu einem seiner Stellung entsprechenden würdigen Verhalten in und außer dem Amt (Art. 33 B.G.). Er hat die Pflicht, am dienstlichen Wohnsitz zu wohnen (Art. 40 B.G.), und endlich die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, auch nach Beendigung der Ministerstellung, Art. 35 B.G.[1]). Soll ein Minister in einem Zivil- oder Strafverfahren über Umstände, auf die sich die Amtsverschwiegenheit bezieht, als Zeuge vernommen werden, so ist das Staatsministerium zur Entbindung vom Amtsgeheimnis zuständig (§ 54 St.P.O. und § 376 Z.P.O.), da der Minister keinen Vorgesetzten hat, der sonst die Beamten von dieser Pflicht entbindet. Der Staatspräsident kann überhaupt das Zeugnis verweigern, soweit die Ablegung des Zeugnisses dem Wohle des Reiches oder eines deutschen Landes Nachteil bereiten würde, § 54 Abs. 3 St.P.O. und § 376 Abs. 4 Z.P.O. Die Minister sind übrigens als Zeugen oder Sachverständige an ihrem Amtssitz oder an ihrem Aufenthaltsort, der Staatspräsident ist in seiner Wohnung zu vernehmen und zu beeidigen, §§ 50, 72 St.P.O. und §§ 382 Abs. 1, 402 Z.P.O. bezw. §§ 49, 72 St.P.O. und §§ 375 Abs. 2, 402, 479 Abs. 2, 219 Abs. 2 Z.P.O.

Daß die Minister zurücktreten bezw. ihre Entlassung vom Staatspräsidenten fordern müssen, wenn sie der Landtag abberufen hat, ist schon oben gesagt worden. Auf Verlangen des Landtags und der Ausschüsse müssen die Minister zu den Sitzungen erscheinen, um Auskunft zu erteilen, § 20 Satz 2 Verf. Mißachten die Minister diese Pflichten, haben sie ein Mißtrauensvotum, unter Umständen auch Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu gewärtigen. Die Art. 37, 38 und 42 B.G. legen den Beamten besondere Beschränkungen hinsichtlich außeramtlicher Nebenbeschäftigungen und Annahme von Geschenken und dergleichen auf. Diese Bestimmungen können aber nicht ohne weiteres auch auf die Minister angewendet werden, zumal § 34 Verf. für sie etwas besonderes bestimmt. § 34 Verf. untersagt den Ministern, während ihrer Amtszeit „ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben"[2]). Diese Vorschrift wird dahin auszulegen sein, daß den Ministern jede nebenamtliche Tätigkeit, mit der ein Erwerb verbunden ist, verboten sein soll. Weiterhin darf aber der Minister überhaupt keinen

[1]) Rothenbücher, a. a. O., Seite 44 Anm. 1 verlangt auch Verschwiegenheit der Minister gegenüber der Landtagsfraktion, als deren Vertrauensmänner sie in der Regierung sind.

[2]) Aehnliche Bestimmungen finden sich in Bayern (§ 59 Abs. 3 Verf.), Sachsen (Art. 33 Verf.), Baden (§ 54 Verf.), Thüringen (§ 44 Verf.), dagegen nicht in Preußen.

andern Beruf ausüben, auch wenn dies etwa unentgeltlich erfolgen sollte (z. B. den eines Schriftstellers). Der Minister soll eben seine ganze Kraft dem Ministeramt widmen. Ob der Minister in den Vorstand oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft, auch wenn er keinen Gewinn und keine Vergütung erhält, eintreten darf, ist zweifelhaft. Die Frage wird zu verneinen sein. Nach Art. 38 B.G. bedarf ein Beamter hierzu der Genehmigung des vorgesetzten Ministeriums oder der von diesem ermächtigten Behörde. Bei einem Minister wird aber in einem solchen Fall an die Stelle des vorgesetzten Ministeriums nicht wohl wie sonst (Art. 235 B.G.) das Staatsministerium treten können[1]), da es nicht wünschenswert erscheint, wenn Kollegen über derartige, doch etwas heikle Fragen entscheiden sollen. Aus demselben Grund wird dies erst recht für den Fall des Art. 42 B.G. (Annahme von Geschenken oder Bezügen von fremden Staatsoberhäuptern oder Regierungen und sonstiger Geschenke und Belohnungen) zu gelten haben, so daß den Ministern also die Annahme von Geschenken, abgesehen von den Fällen des Art. 42 Abs. 3 B.G. (Geschenke von Verwandten, schriftstellerische Erzeugnisse und selbst hergestellte Erzeugnisse im Wert bis zu RM. 5.—) überhaupt verboten ist.

§ 31. c) Die Verantwortlichkeit der Minister.

Die Verantwortlichkeit der Minister ist eine vierfache, nämlich eine bürgerlich-rechtliche, eine strafrechtliche, eine staatsrechtliche und eine politische. Von einer eigentlichen „Ministerverantwortlichkeit" läßt sich aber nur bei den beiden letzteren Arten reden, da die bürgerlich-rechtliche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit keine für die Minister besondere ist.

Die bürgerlich-rechtliche Verantwortlichkeit bemißt sich nach dem gewöhnlichen Deliktsrecht (§§ 31, 89, 831, 839 B.G.B.). Hat der Minister in Ausübung öffentlich-rechtlicher Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Dienstpflicht verletzt, so haftet gemäß Art. 131 Reichsverf. an seiner Stelle grundsätzlich der Staat[2]).

Dem Staat haftet der Minister vermögensrechtlich auf Grund des Art. 44 B.G. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit ist dieselbe wie die der gewöhnlichen Beamten, vergl. § 359 St.G.B. Die Minister genießen als solche keinerlei Immunität, wenn sie nicht zugleich Abgeordnete sind. Auch der Staatspräsident kann ohne weiteres strafrechtlich verfolgt werden; Genehmigung der Volksvertretung ist hierzu nicht nötig; anders beim Reichspräsidenten, Art. 53 Abs. 3 Reichsverf. Die Vor-

[1]) Rothenbücher, a. a. O., S. 43, anders Schmid, a. a. O. Nr. 8/9, S. 214 f.

[2]) Vgl. auch E.G. B.G.B. Art. 77 und württ. A.G. B.G.B. Art. 202.

schriften des Beamtengesetzes über Dienststrafrecht und Ordnungsstrafverfahren sind auf die Minister nicht anwendbar[1]), vielmehr legt die Verf. in § 38 eine besondere „staatsrechtliche Verantwortlichkeit", wie wir sie nennen wollen[2]), fest, indem sie bestimmt, daß die Minister „wegen einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes" auf Beschluß des Landtags vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden können. Unter „Verfassung" wird auch die Reichsverfassung, unter „Gesetze" werden Gesetze im materiellen Sinn, also auch Rechtsverordnungen, zu verstehen sein[3]). Um leichtfertige und willkürliche Anklagen auszuschließen, bedarf die Ministeranklage besonders erschwerter Voraussetzungen, § 38 Abs. 2 Verf. Zunächst muß der Antrag auf Erhebung der Anklage von mindestens dem 4. Teil der Landtagsmitglieder (also 20) unterzeichnet sein. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage erfordert die für Verfassungsänderungen vorgeschriebene Stimmenzahl. Es müssen also mindestens $^2/_3$ der Mitglieder anwesend sein und mindestens $^2/_3$ der Anwesenden zustimmen, § 19 Abs. 2 Verf. Ueber die Anklage entscheidet der Staatsgerichtshof. Findet dieser, daß der angeklagte Minister schuldig ist, so erkennt er auf Entlassung aus dem Staatsdienst. Hatte der Minister diesen bereits verlassen, so muß der Staatsgerichtshof wenigstens das Vergehen feststellen. Ob ein für schuldig befundener Minister seiner Rechte aus dem Beamtenverhältnis (Versorgungsansprüche) verlustig geht, ist zweifelhaft. Verfassung und Beamtengesetz sagen hierüber nichts. Schmid[4]) will, um das Rechtsgefühl zu befriedigen, mit Recht mindestens bei vorsätzlicher Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes diese Folge eintreten lassen. Die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs regelt § 57 Verf., das Verfahren vor ihm behält § 58 Verf. einem Gesetz vor, das am 21. Mai 1920 (Reg.-Bl. S. 310) ergangen ist.

Die Einrichtung der Ministeranklage hatte einen Sinn im konstitutionellen Staat, wo der Minister die Verantwortung für die Akte des unverantwortlichen Monarchen übernehmen mußte, und wo die Volksvertretung keinen Einfluß auf die Ernennung und Abberufung der Minister hatte. Heute ist der Minister

[1]) Höftlin und Schmid, a. a. O., S. 258; Schmid, a. a. O. Nr. 8/9, S. 216.

[2]) Die Terminologie ist mannigfaltig. Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, nennt diese Verantwortlichkeit eine „Sonderstrafrechtliche"; Meyer-Anschütz, a. a. O. III, S. 801 ff. spricht bei der Ministeranklage von einem „staatsrechtlichen Strafverfahren", ebenso von Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, S. 178; Hatschek, a. a. O. 1, S. 682 ff. bezeichnet das Verfahren als eines von staatsrechtlicher, nicht strafrechtlicher Natur. So auch Rothenbücher, a. a. O., S. 50. Wie hier: Kauffmann (Diss.), a. a. O., S. 42, der von „staatsrechtlicher Verantwortlichkeit" spricht.

[3]) So auch Nawiasky, Bayer. Verfassungsrecht, S. 126, jedoch bestritten.

[4]) A. a. O. Nr. 8/9, S. 217.

vom Parlament abhängig. Der Zweck der Ministeranklage, seine Entfernung vom Amt, kann viel einfacher und schneller durch die Entziehung des Vertrauens erreicht werden. Nawiasky nennt daher die Einrichtung der Ministeranklage im heutigen Staat mit Recht „ein altes Requisit der konstitutionellen Theorie" und einen „Anachronimus" [1]). Die sächsische Verfassung kennt diese Einrichtung nicht, sonst aber fast alle Landesverfassungen und die Reichsverfassung.

Schon oben wurde auf die Ministerverantwortlichkeit hingewiesen, die man politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit nennen kann. Verantwortlich ist der Minister für alles, was in seinem Geschäftskreis passiert. Ebenso trägt jeder einzelne Minister die Verantwortung für die Beschlüsse des Staatsministeriums. Es ist also jeder Minister für die allgemeinen Richtlinien, die in der Politik der Regierung eingehalten werden, verantwortlich, auch wenn er selbst anderer Ansicht war. Ein Minister, der die Verantwortung nicht übernehmen zu können glaubt, muß die nötigen Folgerungen ziehen und zurücktreten.

Die Geltendmachung der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit findet nicht vor einem Gericht, sondern vor dem Parlament selbst statt [2]). Es entstehen aber durch sie ebenso wie infolge der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit Rechtsfolgen für die Minister; sie entbehrt daher nicht des rechtlichen Charakters [3]). Man kann daher hier auch von einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit i. w. S. reden. Die Mittel, durch die sie geltend gemacht wird, sind: Anfragen an die Regierung, kleine und große (sogenannte Interpellationen); Rechenschaftsforderung (die Minister müssen im Landtag auf Verlangen erscheinen) und das schärfste Mittel: die Abberufung [4]). Voraussetzung der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit braucht nicht ein schuldhaftes, rechtlich zu mißbilligendes Verhalten des Ministers zu sein, vielmehr kann der Landtag einen Mißtrauens-

---

[1]) A. a. O., Seite 126. Auch von Frisch, a. a. O., Seite 155 f. ist dieser Ansicht. A. M. Hatschek, a. a. O. I, Seite 644, der den Fall anführt, daß ein Minister trotz eines Mißtrauensvotums im Amt bleibt; ein Fall, der schwerlich praktisch werden wird.

[2]) Nach diesem Kriterium, nach dem „Forum", vor dem die Verantwortlichkeit geltend gemacht wird, ist zu entscheiden, ob es sich um staatsrechtliche i. e. S. oder um politische Verantwortlichkeit handelt: von Frisch, a. a. O., Seite 148 ff. (Staatsrechtliche Verantwortlichkeit bei Geltendmachung vor dem Staatsgerichtshof, politische Verantwortlichkeit bei Geltendmachung vor dem Parlament.)

[3]) Hatschek, a. a. O. I, Seite 638 ff.

[4]) Hierüber vergleiche oben Seite 32 ff.

beschluß fassen, wenn ihm das Verhalten des Ministers irgendwie nicht genehm ist[1]).

§ 32. d) Die Zuständigkeit der Minister.

Das Staatsministerium bestimmt die Richtlinien der Politik. Innerhalb dieser Richtlinien führt jeder Minister seine Geschäfte selbständig unter eigener Verantwortung. Das Staatsministerium kann ihm hierüber nichts vorschreiben; noch viel weniger der Staatspräsident. Das Staatsministerium kann auch nicht über Beschwerden gegen einzelne Minister entscheiden. Gegen Verfügungen der Minister findet gegebenenfalls nur Rechtsbeschwerde, über die der Verwaltungsgerichtshof entscheidet, statt. Der Geschäftskreis der 5 Ministerien (Justiz-, Innen-, Kult-, Finanz- und Wirtschaftsministerium) ist durch das Gesetz vom 6. 11. 26 Art. 6—10 geregelt. „Aenderungen nicht wesentlicher Art" kann das Staatsministerium vornehmen, Art. 5 Abs. 3. Grundsätzlich sind die Einzelministerien zuständig. Das Staatsministerium ist nur zuständig, soweit Verfassung oder Gesetz dies bestimmen. An diesem Satz ist festzuhalten[2]) trotz Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. 11. 26, der bestimmt, daß die Ministerien zuständig sind, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist. Allerdings kann das Staatsministerium so ziemlich alle Angelegenheiten an sich ziehen, indem es sie für allgemeine Staatsangelegenheiten erklärt[3]).

In diesem Zusammenhang mag noch erwähnt werden, daß nach § 37 Verf. den Ministerien Beiräte angegliedert werden sollen, bestehend insbesondere aus Vertretern der Berufs- und Erwerbskreise. Die näheren Bestimmungen sind einem besonderen Gesetz vorbehalten worden, das aber bis jetzt nicht ergangen ist. Im Verwaltungsweg sind aber einige Beiräte eingerichtet worden, wenn auch nicht in dem von der Verfassung

[1]) Vergleiche zum Begriff der politischen Verantwortlichkeit: Stier-Somlo, Das preußische Verfassungsrecht, Seite 156; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, Seite 638; Göz, Württembergisches Staatsrecht, Seite 186; und Rothenbücher, a. a. O., Seite 46 ff. Letzterer sagt, es sei Sache der Volksvertretung, ob sie „die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme eines Ministers durch Entziehung des Vertrauens oder durch Anklage rügen" wolle. Wähle sie den ersteren Weg, so verzichte sie eben auf die schärfere Wirkung. Rothenbücher bekämpft die Ansicht von Preuß (Jahrbuch des öffentl. Rechts, Band 10, Seite 272 f.), der meint, die „rechtliche" Verantwortlichkeit der Minister könne nur durch die Ministeranklage geltend gemacht werden. Man wird Rothenbücher Recht geben können, nur ist zu sagen, daß der Landtag, wenn er einem Minister nur das Vertrauen entzieht, obwohl dieser nach seiner Ansicht eine Verfassungsverletzung begangen hat, eben die politische Verantwortlichkeit geltend macht.

[2]) In diesem Sinn auch von Blume, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 9, Seite 178.

[3]) Siehe oben Seite 45.

gedachten Maß[1]). Bei der Schaffung der Verfassung wollte man den Berufsorganisationen auf diese Weise (nicht durch die Einrichtung einer berufsständischen zweiten Kammer) eine Mitwirkung in der Regierung ermöglichen[2]). Man dachte sich diese Beiräte daneben auch als ein Gegengewicht gegen den Landtag.

C. Rechtsvergleichendes.

§ 33. I. Das badische Staatsministerium.

Das badische Staatsministerium steht dem Landtag viel weniger selbständig gegenüber als das württembergische. Es fehlen ihm einige wichtige Zuständigkeiten, die das württembergische besitzt. Man kann sagen, daß die badische Verfassung die Allmacht der Volksvertretung etwas auf die Spitze getrieben hat; das Staatsministerium ist kaum mehr als ein „Exekutivausschuß des Landtages“[3]).

Das badische Staatsministerium ist grundsätzlich nach dem Kollegialprinzip organisiert. Die Verfassung spricht dies selbst in § 55 aus. Es ist allerdings dadurch durchbrochen, daß der Staatspräsident bei Stimmengleichheit im Staatsministerium, das mit einfacher Mehrheit seine Beschlüsse faßt, durch Stichentscheid den Ausschlag gibt. Der Staatspräsident ist im übrigen so wenig ein „echter Staatspräsident“ wie der württembergische, seine Stellung ist im Gegenteil viel weniger bedeutend. Er hat nicht das Recht der Ministerernennung und -entlassung, vielmehr werden in Baden sämtliche Minister vom Landtag gewählt, und zwar „unter Bezeichnung der von ihnen zu verwaltenden Ministerien“. Aus der Zahl der Minister „ernennt“ dann der Landtag den Staatspräsidenten und seinen Stellvertreter, und zwar alljährlich aufs neue, § 52 Verf. Eine Wiederwahl des Staatspräsidenten verbietet die Verfassung nicht. Außer dem Recht des Stichentscheides kommt dem Staatspräsidenten noch die Leitung der Verhandlungen des Staatsministeriums und dessen Vertretung nach außen zu. Den Staat vertritt nicht er, sondern das Staatsministerium, § 56 Abs. 1 Verf., das auch im Gegensatz zu der Regelung in Württemberg die Beamten ernennt (§ 58 Verf.) und das Recht der Einzelbegnadigung ausübt, § 16 Abs. 3 Verf. Zur Niederschlagung von Strafverfahren bedarf das Staatsministerium besonderer gesetzlicher Ermächtigung.

[1]) Siehe Bazille, Anm. 2—7 zu § 37 Verf.

[2]) Rede des Regierungskommissars Prof. von Blume in der verfassunggebenden Landesversammlung, Prot. Band 1, Seite 168 f.

[3]) Köllreutter, Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, im Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Band (1920), Seite 454.

Die badische Verfassung kennt die in Württemberg unbekannte Einrichtung der Staatsräte. Dem Staatsministerium können nach Bedarf Staatsräte vom Landtag beigeordnet werden; die Zahl derselben darf die der Minister nicht übersteigen. Sie haben Sitz und Stimme im Staatsministerium, aber keinen Geschäftskreis. Sie sind also Minister ohne Portefeuille.

Die abhängigere Stellung des badischen Staatsministeriums dem Landtag gegenüber im Vergleich zum württembergischen Staatsministerium zeigt sich hauptsächlich in zwei Punkten:

1. Das badische Staatsministerium hat nicht das Recht der Gesetzesinitiative. Gesetzesentwürfe können nur aus der Mitte des Landtages selbst und vom Volk eingebracht werden, §§ 29, 22, 23 Verf.

2. Es kann nicht wie das württembergische Staatsministerium eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages veranlassen. Die Auflösung des Landtages kann in Baden nur auf Volksinitiative hin durch Volksabstimmung erfolgen, § 46 Abs. 1 Verf. Das Staatsministerium hat dann lediglich die Auflösung durchzuführen; aber das Volk anrufen kann das Staatsministerium nicht[1]).

Staatsverträge können nur in Form von Gesetzen abgeschlossen werden, während in Württemberg solche der Staatspräsident, allerdings nur unter Zustimmung des Staatsministeriums, abschließen kann.

Die badische Verfassung gibt dem Staatsministerium nicht das Recht, eine wiederholte Beratung im Landtag zu verlangen, wenn dieser Ausgaben im Staatshaushaltplan erhöht oder neu eingestellt hat (vergl. § 49 württ. Verfassung).

Im übrigen hat das badische Staatsministerium wie das württembergische ein Notverordnungsrecht, § 56 Abs. 2 der Verf. Auch kann es über Gesetze, die der Landtag beschlossen hat, eine Volksabstimmung veranlassen. Ausgenommen hiervon sind Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Ordnung, und solche, die der Landtag mit $^2/_3$ Mehrheit (Unterschied zu der württembergischen Regelung) für dringend erklärt hat, außerdem das Finanzgesetz, Verf. § 23.

Der Beschluß, durch den der Landtag das ganze Staatsministerium oder einzelne Minister abberuft, bedarf der Zustimmung der Mehrzahl *sämtlicher* Abgeordneten, ein Sturz des Staatsministeriums durch eine Zufallsmehrheit ist also ausgeschlossen, § 53 Abs. 1 Verf.

[1]) „Erwogen, aber abgelehnt wurde in der Kommission der Gedanke, auch dem Staatsministerium das Recht zu geben, nach eigenem Ermessen den Landtag aufzulösen. Es schien nicht angemessen, dies Recht dem Staatsministerium einzuräumen, da das Staatsministerium vom Landtag gewählt wird und unter ihm steht", vergl. Zehnter, a. a. O., Anm. 2 zu § 46 Verf.

Wie die württembergische, so verbietet auch die badische Verfassung den Ministern, ein anderes besoldetes Amt, einen andern Beruf oder ein Gewerbe auszuüben. § 59 Verf. verordnet die Verantwortlichkeit der Minister für die genaue Befolgung der Verfassung, § 60 die Ministeranklage. Im Gegensatz zu Württemberg und den andern Ländern können die badischen Minister auch wegen einer„ schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates" vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden.

§ 34. II. Das preußische Staatsministerium.

Die oberste leitende und vollziehende Behörde des preußischen Staates ist das Staatsministerium, Art. 7 Verf. Seine Organisation ist eine „durch den leitenden Einfluß des Ministerpräsidenten modifizierte Kollegialverfassung" [1]).

Die Bildung des Staatsministeriums geht gerade so vor sich wie die des württembergischen: Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten, der dann die übrigen Staatsminister ernennt [2]), Art. 45 Verf.; dagegen kann dieser die Minister nicht auch entlassen. Der Ministerpräsident hat eine bedeutend stärkere Stellung als der württembergische Staatspräsident: er, nicht wie in Württemberg das Staatsministerium, bestimmt die Richtlinien der Politik, Art. 46 der Verf. [3]). Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftszweig selbständig. Der Ministerpräsident führt den Vorsitz im Staatsministerium und leitet seine Geschäfte. Das Recht des Stichentscheids bei Stimmengleichheit hat er ebensowenig wie der württembergische Staatspräsident [4]). Er ist Mitglied des Ausschusses, dem außer ihm noch die Präsidenten des Landtages und des Staatsrates [5])

---

[1]) Preuß, Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band X, Seite 272.

[2]) Die Bestimmung des Gesetzes „zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen", nach der der Präsident der Volksvertretung die Regierung bestellt, wurde nicht in die Verfassung aufgenommen. Auch wurde einem Vorschlag, dem Präsidenten des Staatsrates dieses Recht zu übertragen, keine Folge gegeben.

[3]) Art. 46 der preußischen Verfassung entspricht genau dem Art. 56 Reichsvf.

[4]) Siehe Stier-Somlo, Die Verfassung des Freistaates Preußen, Seite 177, Anm. zu Art. 47 Verf.

[5]) Ob dem Ausschuß nur der Präsident des Landtages und der Präsident des Staatsrates oder auch noch deren Stellvertreter angehören, ist streitig. Für letztere Ansicht Stier-Somlo, a. a. O., Seite 105, Anm. 2 c zu Art. 14 Verf., und Hatschek, a. a. O. I, Seite 417 f. Für die erstere Ansicht ist Preuß, a. a. O., Seite 266, und Höllreutter, Das parlamentarische System in den Deutschen Landesverfassungen, in „Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart", Heft 19, 1921, Seite 12.

angehören, und der den Landtag auflösen kann, Art. 14 Verf.[1]). Besondere Ehrenrechte hat der Ministerpräsident im Gegensatz zum württembergischen Staatspräsidenten nicht, insbesondere gibt die Verfassung nicht ihm, sondern dem Staatsministerium das Recht der Beamtenernennung, der Vertretung des Staates nach außen und der Einzelbegnadigung, Art. 52, 49 und 54 Verf.

Das Staatsministerium hat das Recht der Gesetzesinitiative (Art. 5 der Verf.); es erläßt Ausführungsverordnungen (Art. 51), und es kann in Notfällen, wenn der Landtag nicht versammelt ist, der Verfassung nicht zuwiderlaufende Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen[2]). Nach Art. 55 ist aber hier das Staatsministerium (anders als das württembergische) an die Zustimmung eines Landtagsausschusses gebunden. Dieser Ausschuß ist vom Landtag bestellt „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium" für die Zeit außerhalb der Tagung oder zwischen zwei Wahlperioden. Die Notverordnungen sind auf Verlangen des Landtages außer Kraft zu setzen.

Das Staatsministerium beschließt über die Zuständigkeit der einzelnen Minister, soweit hierüber durch Gesetz nichts bestimmt ist. Solchen Beschlüssen muß der Landtag zustimmen. Außerdem entscheidet das Staatsministerium bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministern, bei Fragen, die den Bereich mehrerer Ministerien angehen, Art. 47 Abs. 2 und 3 Verf. Die Befugnisse, die früher dem König zustanden, sind auf das Staatsministerium übergegangen, Art. 82 Abs. 1 Verf. Es verkündet die Gesetze, Art. 60.

Das Staatsministerium kann nicht vom Landtag beschlossene Gesetze dem Volksentscheid unterbreiten, dagegen hat der Staatsrat ein gewisses Einspruchsrecht, vergl. Art. 42 Verf.

Auf finanzpolitischem Gebiet gibt die Verf. (Art. 64) dem Staatsministerium weitgehende Vollmachten. Insbesondere kann hiernach das Staatsministerium, wenn bis zum Schluß des Rechnungsjahres der Haushaltplan für das folgende Jahr noch nicht durch Gesetz festgestellt ist, einstweilen „alle Ausgaben leisten, die nötig sind, um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen" und „um rechtlich begründete Verpflichtungen des Staates zu erfüllen". Eine dem § 49 der württembergischen Verfassung[3])

[1]) Das Staatsministerium kann, anders als in Württemberg, nicht die Auflösung des Landtages etwa durch Anrufung des Volkes veranlassen. Der Regierungsentwurf hatte dies vorgesehen.

[2]) In allen drei Fällen ist der Staatsrat, das Vertretungsorgan der preußischen Provinzen (Art. 31 Verf.) zu hören, Art. 40 Abs. 2 und 4 Verf. Ueberhaupt muß das Staatsministerium den Staatsrat über die Staatsgeschäfte auf dem Laufenden halten, Art. 40 Abs. 1 Verf.

[3]) Vergleiche oben Seite 55.

ähnliche Bestimmung kennt die preußische Verf. in Art. 72 Abs. 4. Hiernach bedürfen Beschlüsse des Landtages, die Ausgaben über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen Betrag hinaus bewilligen, der Zustimmung des Staatsrates. Wenn der Beschluß des Landtages mit dem Vorschlag des Staatsministeriums übereinstimmt, ist der Einspruch des Staatsrates bedeutungslos.

Das Staatsministerium als solches wie auch die einzelnen Minister bedürfen des Vertrauens des Landtages. Nur durch ausdrücklichen Beschluß kann das Vertrauen entzogen werden. Ein solcher Mißtrauensantrag ist nach der preußischen Verfassung besonders erschwert. Einmal ist er nicht zulässig, wenn ein Volksbegehren auf Auflösung des Landtages vorliegt, sodann muß der Antrag von mindestens 30 Abgeordneten unterzeichnet sein, erst am zweiten Tag nach der Besprechung darf über ihn abgestimmt werden. Dem Antrag muß, wenn er durchgehen soll, mindestens die Hälfte der Abgeordneten, aus denen der Landtag zur Zeit der Abstimmung besteht, zustimmen. Wird dem Ministerpräsidenten durch einen solchen Beschluß das Vertrauen entzogen, muß er nur dann zurücktreten, wenn er nicht die Auflösung des Landtages beantragt, oder wenn ein solcher Antrag von dem oben genannten Ausschuß abgelehnt worden ist.

Das Institut der Ministeranklage findet sich in Art. 58 der Verfassung. Voraussetzung ist eine „schuldhafte Verletzung der Verfassung oder der Gesetze". Eine Bestimmung, die den Ministern eine Nebenbeschäftigung verbietet, findet sich in der preußischen Verfassung nicht.

III. § 35. Das sächsische Gesamtministerium.

Der 3. Abschnitt der sächsischen Verfassung vom 1. November 1920 handelt von der „Regierung". Die sächsische Regierung führt die Bezeichnung „Gesamtministerium". Auch der Ausdruck „Regierung" findet sich in der Verfassung, z. B. Artikel 17—19, 40, 50. Das Gesamtministerium wird ebenso wie das preußische und das württembergische gebildet. Zunächst wird der Ministerpräsident vom Landtag gewählt. Für die Wahl trifft Art. 26 der Verfassung nähere Bestimmungen. Bei der Wahl müssen $^2/_3$ der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages anwesend sein. Sind nicht so viele Abgeordnete da, kann die Wahl in der nächsten Sitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden stattfinden. Gewählt ist dann, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Minister. Ebenso wie der württ. Staatspräsident hat er auch das Recht der Ministerentlassung, Art. 26 Abs. 2 Verf.

Die Stellung des sächsischen Ministerpräsidenten ähnelt der des preußischen. Er bestimmt die Richtlinien der Politik, Art. 29 Abs. 1 der Verf. Außerdem hat er auch das Recht der Vertretung des Staates nach außen, wobei aber Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Landtages bedürfen. Daß auch die Zustimmung des Gesamtministeriums nötig sei, sagt die sächsische Verfassung nicht (vergl. § 32 württ. Verf.). Der Ministerpräsident führt den Vorsitz im Gesamtministerium, das mit Stimmenmehrheit beschließt. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Ministerpräsident, Art. 25. Durch ihn wickelt sich der Verkehr zwischen dem Landtag und den Staatsbehörden ab, Art. 15 Verf.

Das sächsische Gesamtministerium hat folgende Zuständigkeiten, die auch das württ. Staatsministerium besitzt:

1. Die Gesetzesinitiative, Art. 34 Verf.
2. Herbeiführung des Volksentscheides über vom Landtag beschlossene Gesetze, und zwar mit der Modifikation, daß der Landtag die Anrufung des Volkes nicht dadurch vereiteln kann, daß er das Gesetz für dringlich erklärt, Art. 35 Verf.
3. Erlassung von Notverordnungen. Vorher „soll" die Regierung, „wenn es möglich ist, den Zwischenausschuß [1]) hören", Art. 40 Verf.
4. Einberufung des Landtages, Art. 8 Abs. 1 Verf.
5. Veranlassung des Volksentscheides über die Auflösung des Landtages [2]), Art. 9 Abs. 2 Verf.
6. Das Gesamtministerium kann vom Landtag, wenn er Ausgaben im Haushaltplan erhöht oder neu eingestellt hat, erneute Beschlußfassung verlangen, Art. 43 Verf. Doch ist bei der zweiten Abstimmung $^2/_3$ Mehrheit, wie sie die württ. Verfassung (§ 49) vorschreibt, nicht notwendig.
7. Ist vor Ablauf des Rechnungsjahres der Staatshaushaltplan noch nicht fertiggestellt, kann das Gesamtministerium die Steuern weiter erheben und die notwendigen Ausgaben leisten, Art. 44 Verf. (ähnl. § 50 württ. Verf.). Ueber „schleunige finanzielle Maßnahmen" vergleiche Art. 46 Verf.
8. Das Staatsministerium beschließt über Gesetzesvorlagen und entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten über den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berührende Fragen.

[1]) Das ist nach Art. 23 Verf. der Landtagsausschuß, den dieser für die Zeit außerhalb der Tagung einsetzt.

[2]) Die Rechtsparteien hatten bei der Beratung der Verfassung beantragt, dem Gesamtministerium das Recht zu geben, den Landtag selbst auflösen zu dürfen. Eine Mehrheit hatte der Antrag nicht gefunden; vergl. Schelcher, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band X, Seite 293.

Das Gesamtministerium hat weiterhin folgende Rechte, die in Württemberg dem Staatspräsidenten zukommen:

1. Das Recht der Beamtenernennung und -entlassung.
2. Das Recht der Einzelbegnadigung.

Außerdem beschließt das Staatsministerium über die Verteilung der Geschäfte in den Ministerien. Es kann Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung aus dem Geschäftsbereich der Einzelministerien an sich ziehen, Artikel 30 Absatz 1 und 3 Verfassung.

Der Sturz des sächsischen Gesamtministeriums ist wie der des preußischen erschwert, Art. 27 Verf. Soll ein Minister zum Rücktritt gezwungen werden, so ist ein ausdrücklicher Beschluß nötig, den die Mehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenzahl fassen muß. Ein diesbezüglicher Antrag wird auf die Tagesordnung der nächsten Landtagssitzung gesetzt. Der Landtag kann dem Gesamtministerium oder einzelnen Ministern das Vertrauen überhaupt nicht entziehen, wenn das Gesamtministerium die Anrufung des Volkes beschlossen und dies dem Landtag mitgeteilt hat.

Für den Fall, daß der Ministerpräsident zurücktritt, bestimmt § 27 Abs. 5 Verf. ausdrücklich, daß dann das ganze Ministerium neu zu bilden ist, ebenso wie in Württemberg nach jeder Neuwahl des Landtags, Art. 26 Abs. 3 Verf.

Anders als die württ. Verfassung verbietet die sächsische (Art. 33) den Ministern nicht schlechthin die Ausübung einer andern Tätigkeit als des Ministerberufes. Die Minister bedürfen aber hierzu der Zustimmung des Landtages.

Das Institut der Ministeranklage ist der sächsischen Verfassung, wie schon erwähnt, fremd.

§ 36. IV. Das bayerische Gesamtministerium.

Die oberste vollziehende und leitende Behörde in Bayern ist das Gesamtministerium, § 4 Verf. Es ist im großen ganzen kollegial organisiert.

Die hauptsächlichsten Unterschiede zwischen dem bayerischen Gesamtministerium und dem württ. Staatsministerium sind, was die Zuständigkeit anlangt, folgende:

1. Das Gesamtministerium vertritt Bayern gegenüber dem Reich und den auswärtigen Staaten (letzteres selbstverständlich nur im Rahmen der Reichsverf.), § 57 Abs. 1 und § 61 Ziffer 3 Verf.
2. Das Gesamtministerium ernennt die höheren Beamten, d. h. die „Vorstände der den Ministerien unmittelbar untergeordneten Behörden". Die übrigen Beamten werden von den einzelnen Ministerien oder von weiter delegierten Behörden ernannt, § 61 Ziff. 4 Verf.

3. Das Gesamtministerium ist für Straferlasse für Einzelpersonen zuständig. Es kann die Zuständigkeit auf die einzelnen Ministerien übertragen, Verf. § 51 Abs. 2. Niederschlagung von Strafverfahren gibt es in Bayern nicht, § 69 Abs. 6 Verf.
4. Die Befugnis, den Landtag aufzulösen oder eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags zu veranlassen, hat das Gesamtministerium nicht.

Im übrigen sind dem Gesamtministerium dieselben Zuständigkeiten wie dem württ. Staatsministerium zugewiesen, im wesentlichen:

1. Leitung der gesamten Staatsverwaltung, § 57 Abs. 1 Verf.
2. Erlassung von Verwaltungsverordnungen und von Notverordnungen nach näherer gesetzlicher Bestimmung („Sorge für die Sicherheit des Staates", § 64 Verf.), § 61 Ziffer 7 Verf.
   Rechtsverordnungen kann das Gesamtministerium nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen, § 61 Ziffer 7 Verf.
3. Die Gesetzesinitiative, § 61 Ziffer 8 Verf.
4. Einberufung des Landtages, § 30 Abs. 1 Satz 2 Verf.
5. Anrufung des Volksentscheides über vom Landtag beschlossene Gesetze, § 77 Abs. 2 Verf. Ueber gewisse Gesetze kann kein Volksentscheid stattfinden (z. B. über Finanz- und Steuergesetze, über Staatsverträge, über Einrichtung von Behörden und wie in Württemberg über die vom Landtag als dringend bezeichneten Gesetze, § 77 Abs. 1 Verf.).
6. Außerdem kann das Gesamtministerium ebenso wie das sächsische einzelne Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung aus dem Bereich von Einzelministerien an sich ziehen.

Das Gesamtministerium setzt sich zusammen aus dem Ministerpräsidenten, aus den übrigen Ministern und aus den die Minister vertretenden Staatssekretären.

Die bayerische Verfassung bringt, was die Bestellung des Gesamtministeriums anlangt, eine Besonderheit. Nach § 58 Abs. 1 wird das Gesamtministerium „durch den Landtag bestellt". Dieser Grundsatz wird dahin modifiziert (Abs. 2), daß der Landtag den Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit wählt. Der Ministerpräsident schlägt dem Landtag hierauf auf Grund einer Liste die übrigen Minister vor und ernennt dann diese „im Einverständnis mit dem Landtag". Einen Vertreter für den Ministerpräsidenten bestellt nicht dieser selbst, sondern das Gesamtministerium, § 58 Abs. 4 Verf.

Minister ohne Portefeuille gibt es nach bayerischem Recht nicht, § 58 Abs. 3 Verf.

Den Ministern können als ständige politische Stellvertreter „Staatssekretäre" beigegeben werden, die auf Vorschlag des betreffenden Ministers im Einverständnis mit dem Landtag durch das Gesamtministerium ernannt und entlassen werden, § 58 Abs. 3 Verf. Die Staatssekretäre bedürfen wie die Minister des Vertrauens des Landtages, aber nur dann, wenn sie „in Vertretung der Minister selbständig handeln", § 59 Abs. 1. Nach § 59 Abs. 2 Satz 2 müssen die Staatssekretäre zurücktreten, wenn ihnen der Landtag das Vertrauen entzieht, und zwar nach dem Wortlaut auch dann, wenn sie nicht selbständig gehandelt haben, was zu § 59 in einem gewissen Widerspruch steht[1]).

Wenn die Staatssekretäre verhinderte Minister vertreten, haben sie auch Sitz und Stimme im Staatsministerium.

Das Staatsministerium beschließt mit Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit entscheidet der Ministerpräsident, § 62 Abs. 2 Verf.

Der Ministerpräsident hat im übrigen keine besondere Stellung, so daß er hinter seinem preußischen und sächsischen Kollegen weit zurücksteht. Zur Ernennung der Minister bedarf er der Genehmigung des Landtages. Entlassen kann er die Minister nicht, er kann auch nicht einen Stellvertreter ernennen. Nicht er, sondern das Gesamtministerium bestimmt die Richtlinien der Politik. Als Befugnisse spricht ihm die Verfassung das Recht zu, sich durch Beamte aller Ministerien beraten zu lassen, § 62 Abs. 3, und die Ueberwachung des Vollzugs der Beschlüsse des Gesamtministeriums, § 62 Abs. 2 Verf. Dafür ist er auch verantwortlich.

Den bayerischen Ministern, auch den Staatssekretären, ist die Ausübung eines andern besoldeten Amts, eines Berufs oder Gewerbes durch § 59 Abs. 3 Verf. verboten.

Die Minister können vom Landtag vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden, und zwar wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes, § 56 Verf.

§ 37. V. Die thüringische Landesregierung.

Nachdem am 30. April 1920 ein Reichsgesetz über die Bildung des Landes Thüringen ergangen war (R.G.Bl. S. 841), wurde am 12. Mai 1920 die vorläufige Verfassung des Landes

[1]) Vergl. hierzu Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, Seite 129, und Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, Seite 27.

Thüringen, und am 11. März 1921 die endgültige Verfassung verkündet [1]).

Das thüringische Gesamtministerium heißt nach der Verfassung „Landesregierung". Die Landesregierung ist kollegialisch organisiert, jedoch leitet der einzelne Minister seinen Geschäftszweig unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag. Die Landesregierung besteht aus „beamteten" und „nichtbeamteten" Mitgliedern. Beamtete Mitglieder sind die Minister, nichtbeamtete die Staatsräte [2]) (siehe unten).

Die Minister werden wie in Baden sämtlich vom Landtag gewählt, § 35 Verf., sodann wählt nicht etwa der Landtag wie in Baden, sondern die Landesregierung selbst aus ihrer Mitte den „Vorsitzenden der Landesregierung" und dessen Stellvertreter, § 45 Verf. Nach der Begründung zur Verfassung wollte man es vermeiden, einen Ministerpräsidenten mit besonderer Stellung, insbesondere mit dem Ministerernennungsrecht zu schaffen. Man befürchtete das Entstehen einer Rivalität zwischen den früheren thüringischen Einzelstaaten und wollte deshalb nicht auch nur den Anschein erwecken, einem Land etwa dadurch eine hervorragende Stellung einzuräumen, daß man seinen Vertrauensmann zu einem mit größerem Einfluß versehenen Ministerpräsidenten machte [3]).

Mit Rücksicht darauf, daß sich das Land Thüringen aus früher selbständigen Einzelstaaten zusammensetzt, ist auch in § 71 Verf. die besondere Bestimmung getroffen, daß vom Landtag aus jedem ehemaligen Land, das nicht in der Landesregierung durch einen seiner Angehörigen vertreten ist, ein Staatsrat oder Minister ohne Geschäftsbereich zu wählen ist. Die Landesregierung kann aber einem solchen Staatsrat einen bestimmten Geschäftskreis zuweisen. Die Staatsräte sind vollberechtigte Mitglieder der Landesregierung, haben also Stimmrecht. Diese Einrichtung der Staatsräte soll aber nur für die ersten 15 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung gelten.

Eine bestimmte Zahl von Ministern schreibt die Verfassung nicht vor.

Die Mitglieder der Landesregierung (auch die Staatsräte) sind vom Vertrauen des Landtages abhängig, § 38 Verf. Der Landtag kann der ganzen Regierung oder einem einzelnen Mitglied das Vertrauen entziehen, § 39. Der Mißtrauensantrag muß aber von mindestens einem Drittel der Abgeordneten gestellt sein; also eine gewisse Erschwerung. Eine kleine Minderheit

[1]) Vergl. Rosenthal, Die Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921, im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Band X, Seite 368.

[2]) Löning, Die Verfassung des Lande„ Thüringen, Anm. 1 zu § 41 Verf.

[3]) Löning, a. a. O., Anm. 2 zu § 34 Verf. und Rosenthal, a. a. O., Seite 371.

kann keinen Mißtrauensantrag einbringen. Dem Beschluß muß die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten zustimmen, § 39 Verf. Eine bemerkenswerte Besonderheit enthält § 46 Abs. 2: Ein Mitglied der Landesregierung, das im Kollegium überstimmt worden ist, kann sich „durch schriftliche Begründung seines abweichenden Standpunktes von der Verantwortlichkeit befreien".

Gemäß den oben dargelegten Gesichtspunkten hat der Vorsitzende der Landesregierung keine besondere Stellung. Er hat lediglich die Verhandlungen der Landesregierung zu leiten, ohne daß er bei Stimmengleichheit durch Stichentscheid den Ausschlag geben darf, vielmehr faßt die Landesregierung ihre Beschlüsse durch Stimmenmehrheit; Stimmengleichheit gilt als Ablehnung, § 46 Verf. Außerdem hat der Vorsitzende noch das Recht der Vertretung des Landes nach außen, soweit nicht ein Ministerium zuständig ist, § 45 Verf.

Die Landesregierung in ihrer Gesamtheit beschließt über Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Ministern und über alle Angelegenheiten, die von allgemeiner politischer Bedeutung sind, auch wenn sie in den Bereich eines Einzelministeriums gehören. Der betreffende Minister muß solche der Landesregierung unterbreiten, § 43 Abs. 3. Einige Angelegenheiten von besonderer Wichtigkeit, über die die Landesregierung entscheidet, führt § 47 Verf. beispielsweise auf. (Staatsverträge[1]), Berufung des Landtages, Vorlagen an diesen, Einzelbegnadigungen, Beamtenernennungen und -entlassungen, Stellungnahme zu Vorlagen der Reichsregierung, Erlassung von Ausführungsverordnungen, allgemeinen Verwaltungsverordnungen und von Notgesetzen. Solche Notgesetze, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, kann die Landesregierung nach § 33 Verf. „in dringenden Fällen" erlassen, wenn der Landtag nicht versammelt ist. Auf Verlangen des Landtages sind sie wieder aufzuheben). In allen derartigen Angelegenheiten kann aber die Landesregierung die Beschlußfassung einem Ministerium übertragen, andern Behörden nur auf Grund eines Gesetzes, § 47 Abs. 2 Verf.

Gegen jedes vom Landtag beschlossene Gesetz kann die Landesregierung den Volksentscheid anrufen, § 24, 31 Verf., ohne daß der Landtag (wie z. B. der württembergische) dies durch Dringlicherklärung des Gesetzes vereiteln könnte. Ueber den Haushaltplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann übrigens nach § 26 Verf. kein Volksentscheid stattfinden.

Einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtags kann die Landesregierung nicht veranlassen[2]). Der Landtag kann

[1]) Solche bedürfen der Zustimmung des Landtags, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, § 32 der Verfassung.

[2]) Vergl. Löning, a. a. O., Anm. 1 zu § 16 Verf.

vielmehr nur durch eigenen Mehrheitsbeschluß oder durch Volksentscheid auf Volksbegehren hin aufgelöst werden, Art. 16 Verf.

Wenn der Landtag im Haushaltplan Ausgaben erhöht oder neu einstellt, kann die Landesregierung erneute Beratung verlangen. Bei dieser Beratung, die nur mit Zustimmung der Regierung vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden darf, bedarf der Beschluß der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, § 56 Verf. Die Landesregierung hat ferner das Recht der Gesetzesinitiative, § 28 Verf.

Die thüringischen Minister können wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder der Gesetze vom Landtag vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden, § 48 Verf.

Die Verfassung verbietet den Ministern anders als die württembergische nicht unbedingt, eine Nebenbeschäftigung auszuüben. Sie bedürfen aber hierzu der (widerruflichen) Zustimmung des Landtags, § 44 Verf.

§ 38. VI. Die Reichsregierung.

Unter „Reichsregierung" ist das Kollegium der Reichsminister unter dem Vorsitz des Reichskanzlers zu verstehen. Art. 52 Reichsverf. sagt: „Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern". Man kann allerdings den Begriff Reichsregierung auch in einem weiteren Sinn nehmen, so daß unter diesen Begriff außer dem Kanzler und den Ministern auch noch der Reichspräsident fällt. Wenn wir von der Reichsregierung sprechen, so meinen wir nur das Kollegium, das aus dem Kanzler und den Ministern besteht.

Die Reichsregierung verwirklicht weder den reinen Kollegialtypus in ihrer Organisation, noch den Kanzlertypus, noch den Typus der Selbständigkeit der Einzelminister; vielmehr sind die drei Systeme ineinander verwoben[1]).

Das Kollegialsystem wird vorgeschrieben durch Artikel 57 Reichsverf. Die Reichsregierung berät und beschließt über alle Gesetzesentwürfe und über Angelegenheiten, für die Verfassung oder Gesetze dies vorschreiben. Die Definition des Begriffs „Reichsregierung" in Art. 52 Reichsverf. nötigt zu dem Schluß, daß überall da, wo Verfassung oder Gesetze von der „Reichsregierung" sprechen, die kollegiale Gesamtheit der Minister und

[1]) So Anschütz, Anm. 2 zu Art. 52; Giese, a. a. O., Anm. 1 zu Art. 52; Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 421; Hatschek, a. a. O. I, S. 563 f.; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 624 f. scheint mehr für Ueberwiegen des Kanzlersystems; Erich Kaufmann, Die Reichsregierung, im Handbuch der Politik, Band 3, S. 48 ff. für Ueberwiegen des kollegialen Gedankens zu sein. Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung usw., S. 3 ff., besonders S. 17 spricht von einem „System des Zwanges der Minister zur Solidarität in einem Gesamtministerium".

nicht die Ressortminister gemeint sind[1]). Deshalb ist die Reichsregierung als Kollegium zuständig z. B. zur Erlassung der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Art. 77 Reichsverf., zur Ausübung der Reichsaufsicht, Art. 15 und anderem mehr. Ferner beschließt die Reichsregierung bei Meinungsverschiedenheiten der Minister über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Minister berühren. Nicht hierher gehören aber Fragen, die die Richtlinien der Politik betreffen: über diese entscheidet der Reichskanzler allein, Art. 56 Reichsverf. In diesen Fragen kann der Kanzler nicht überstimmt werden. Der Grundsatz der Kollegialität kommt weiter zum Ausdruck in der Bestimmung des Artikels 58, wonach die Reichsregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit faßt. Dieser Grundsatz erleidet jedoch Ausnahmen durch die Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 (R.G.Bl. 1923 II, S. 17). Nach § 21 kann gegen den Willen des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers keine Ausgabe in den Entwurf des Haushaltplanes eingestellt werden. Der § 128 in Verbindung mit andern Paragraphen verleiht dem Reichsfinanzminister allein bei Haushaltsüberschreitungen u. a. ein absolutes Veto; er kann in solchen Fragen nicht überstimmt werden. Diese Bestimmungen sind verfassungsändernd[2]).

Das Kanzlerprinzip bringen die Art. 53, 55, 56 und 58 Reichsverf. zum Ausdruck. Der Reichskanzler bestimmt, wie eben angeführt, die Richtlinien sowohl der inneren als auch der äußeren Politik, Art. 56 Reichsverf. Weiter führt der Reichskanzler den Vorsitz in der Reichsregierung, wenn ihn nicht, was zulässig ist, der Reichspräsident führt, Art. 55. Bei Stimmengleichheit im Kollegium entscheidet die Stimme des Reichskanzlers, Art. 58, Satz 2. Die besondere Stellung des Reichskanzlers zeigt sich endlich darin, daß der Reichspräsident nur auf seinen Vorschlag hin einen Minister ernennen und entlassen kann, Art. 53. Der Reichskanzler kann sich also seine Mitarbeiter selbst auslesen, und der Reichspräsident kann ihm gegen seinen Willen auch keinen Mitarbeiter nehmen.

Schließlich kommt der Grundsatz der Selbständigkeit der Fachminister zum Zug in Satz 2 des Art. 56: innerhalb der vom Reichskanzler bestimmten Richtlinien der Politik „leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag“[3]). Der Reichskanzler hat das Recht und die Pflicht, die

[1]) So Anschütz, Anm. 2 zu Art. 57 Reichsverf.; a. M. Giese, a. a. O., Seite 124, und Erich Kaufmann, a. a. O., Seite 49.

[2]) Vergl. hierzu Glum, a. a. O., Seite 39 ff.

[3]) Minister ohne Portefeuille werden durch diesen Satz nicht ausgeschlossen, so Anschütz, Anm. 3 zu Art. 53 Reichsverf. und auch die Praxis; für Württemberg vergleiche oben Seite 40.

Ressortminister zur Einhaltung der von ihm bestimmten allgemeinen Richtlinien der Politik anzuhalten. Der Ressortminister leitet aber innerhalb dieser Richtlinien seinen Geschäftszweig selbständig; weder der Reichskanzler noch das Ministerkollegium kann ihm hier etwas dareinreden.

Die Bildung der Reichsregierung liegt in der Hand des Reichspräsidenten. Er ernennt den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister, ebenso entläßt er auch auf Vorschlag des Reichskanzlers die Minister, Art. 53 Verf.

Der Reichskanzler oder der zuständige Reichsminister muß für die „Anordnungen und Verfügungen" des Reichspräsidenten die Verantwortung übernehmen, indem er sie gegenzeichnet (Art. 50 Verf.). Der Reichskanzler und die Minister sind andererseits dem Reichspräsidenten verantwortlich, der ihnen allerdings nichts befehlen, sie aber äußerstenfalls entlassen kann.

„Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht" (Art. 54 Reichsverfassung). Erschwerte Voraussetzungen für das Zustandekommen eines solchen Beschlusses stellt die Reichsverf. ebensowenig wie die württembergische auf. Diese Regelung ist aber im Reich um deswillen leichter tragbar als in Württemberg, weil im Reich der Reichspräsident bei Konflikten zwischen Parlament und Regierung vermittelnd eingreifen kann.

Der Umstand, daß im Reich ein besonderes, vom Parlament unabhängiges Staatsoberhaupt vorhanden ist, verleiht der Reichsregierung eine wesentlich andere Stellung, als sie die Landesregierungen besitzen. Die Selbständigkeitsrechte, die in den Ländern wegen des Fehlens eines selbständigen Staatsoberhauptes den Regierungen zugewiesen sind, übt im Reich der Reichspräsident aus. Der Reichspräsident ist aber in seinen Entschließungen nicht frei, sondern an die Gegenzeichnung des Kanzlers bezw. des zuständigen Fachministers gebunden. Es findet also ein Zusammenwirken von Reichsregierung und Reichspräsident statt. Ohne Billigung des Kanzlers kann ein entscheidender Schritt vom Reichspräsidenten nicht getan werden. Will der Reichspräsident gegen den Willen des Kanzlers etwas durchsetzen, bleibt ihm nur der Weg, diesen zu entlassen und einen andern willfährigen zu suchen.

Schlußbetrachtung.

Im Königreich Württemberg wurden die Minister vom Staatsoberhaupt, vom König, ernannt und entlassen. Sie wurden vorwiegend dem hohen Beamtenstand entnommen; die Minister waren Beamte. Im Volksstaat dagegen liegt die Regierungsbildung in den Händen des Parlaments: der vom Landtag gewählte Staatspräsident beruft und entläßt die übrigen Minister; die Regierung ist vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig; es gilt das parlamentarische System. Die Minister sind zwar auch meist Fachleute — gerade in Württemberg darf man das sagen —, sie verdanken aber doch im allgemeinen ihr Ministeramt der Zugehörigkeit zum Landtag und zu einer bestimmten Partei. Obwohl das württembergische Beamtengesetz auch die parlamentarischen Minister als Beamte behandelt, ist doch ihre rechtliche Stellung, wie wir gesehen haben, eine in wesentlichen Punkten andere als die der sonstigen Beamten. Ein besonderes Staatsoberhaupt fehlt jetzt. Die Regierungsfunktionen des Königs sind im großen und ganzen auf das Staatsministerium, auf die einzelnen Minister und auf den Staatspräsidenten übergegangen. Eine Hauptaufgabe des Staatsministeriums, nämlich die, das Staatsoberhaupt zu beraten, ist jetzt weggefallen.

Die Betrachtung der Stellung der Landesregierungen in den größeren deutschen Ländern hat gezeigt, daß manche Verfassungen (Baden, Thüringen) ihre Staatsministerien nach dem Kollegialsystem organisieren und dem Ministerpräsidenten eigentlich nur die Stellung eines Vorsitzenden des Kollegiums zuweisen. In anderen Ländern (Sachsen und Preußen) ist die Stellung des Ministerpräsidenten eine hervorragende. Er übt den maßgebenden Einfluß in der Regierung aus. Wieder andere (z. B. Bayern) wählen einen Mittelweg. Dies kann man auch von Württemberg sagen: Das Kollegialsystem ist stark modifiziert durch das Kanzlersystem. Bei der Bestimmung der allgemeinen Richtlinien der Politik hat der Staatspräsident nicht mehr zu sagen als die übrigen Minister, sonst aber ist seine Stellung eine entschieden bedeutendere als die der andern Minister.

Buchdruckerei K. Röhm, Sindelfingen
1931